



RITA



Uuringu tellis ja uuringut rahastab Eesti Teadusagentuur Euroopa Regionaalarengu Fondist toetatava programmi „Valdkondliku teadus- ja arendustegevuse tugevdamine“ (RITA) tegevuse 1 „Strateegilise TA tegevuse toetamine“ kaudu.

Uuring valmis Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eesmärkide elluviimiseks.

RITA C-19 Majandus – COVID-19 seotud majandusmõjude ning nende pehmendamiseks mõeldud poliitikameetmete tõhususe hindamine

Projektijuhid: Raul Eamets (konsortsiumi juht), Janno Järve (kaasjuht), Kaidi Nõmmela (koordinaator)

RITA C-19 Majandus projekt aitab saada ajakohast ja kvaliteetset infot pandeemiast tingitud kriisi ja selle leevendamiseks välja töötatud lühiajaliste ja pikaajaliste kriisilevendusmeetmete mõju kohta, mida oleks võimalik kasutada poliitikaotsuste tegemiseks ning jooksvalt ametkonna nõustamiseks poliitikaotsuste tegemisel.

Uuringu läbiviijad: Tartu Ülikool
SA Poliitikauuringute Keskus Praxis
Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ



Sisukord

Executive Summary	4
Sissejuhatus	12
1. COVID-19 kriisi ja selle leevendusmeetmete mõju haavatavatele gruppidele Eestis	13
1.1. Uurimisülesanne	13
1.2. Kriisi mõju noortele	13
1.3. Pandeemia mõju vanemaealistele	15
1.4. Kriisi mõju puuetega inimestele	16
1.5. Pandeemia mõju soolisele võrdõiguslikkusele	16
1.6. Lisateema: kriisi mõju sissetulekute ebavõrdsusele	18
1.7. Lisateema: kriisi regionaalsed mõjud	19
1.8. Kokkuvõte	21
2. COVID-19 kriisi mõju majandusele	24
2.1. Uurimisülesanne	24
2.2. Kriisi areng ja ülekanne läbi majandusharude	24
2.2.1. Lõpptarbimise muutuse mõju majanduse võtmenäitajatele sisend-väljundtabelis	24
2.2.2. Eratarbimise, valitsuse tarbimise, investeeringute ja ekspordi mõju majanduse võtmenäitajatele sisend-väljundtabelis	27
2.2.3. Kuidas mõjutavad esimeses laines kannatanud majandusharud teisi majandusharusid ...	28
2.2.4. Kriisi- ja taastumisfaasi tegelikud arengusuunad ning nende võimendumine läbi majandusharude	31
2.2.5. Lisateema: nõudluse ja pakkumise šokkide osatähtsus läbi kriisi	32
2.2.6. Kokkuvõte	33
2.3. Tööandjate ja töötajate kohanemine	34
2.3.1. Ettevõtete hakkamasaamine kriisis: kaotajad	34
2.3.2. Ettevõtete hakkamasaamine kriisis: võitjad	36
2.3.3. COVID-19 kriis ja töömigratsioon	37
2.3.4. Kriisimeetmete mõju majandusstruktuuri säilimisele	41
2.3.5. Kriisi võimalik pikaajaline mõju majanduse struktuurile	43
2.3.6. Lisateema: COVID-19 taastemeetmete mõju majanduskasvule	45
2.3.7. Kokkuvõte	47
3. Rahvusvahelise kogemuse analüüs ja süntees	49
3.1. Uurimisülesanne	49

3.2.	Kriisi mõju leevendamine ELi riikides: automaatsed stabilisaatorid ja diskreetsed meetmed ...	49
3.3.	Valitud ELi leevendusmeetmete analüüs	52
3.3.1.	Meetmete valiku protsess ja andmeallikad.....	52
3.3.2.	Toitlustusettevõtete toetamine vautšerite kaudu	53
3.3.3.	Eriotstarbeline puhkus töötavatele vanematele.....	56
3.3.4.	Töötushüvitiste toetusperioodi pikendamine	59
3.3.5.	Käibemaksu ajutine langetamine valitud sektoritele	63
3.3.6.	Maksepuhkuse taotlemise õigus laenusajatele	67
3.4.	Kokkuvõte	69
4.	Poliitikasoovitused.....	71
I.	Poliitikasoovitused haavatavate sotsiaal-demograafiliste gruppide olukorra parandamiseks ..	71
II.	Poliitikasoovitused majanduse stimuleerimiseks.....	74
III.	Makropoliitilised tähelepanekud ja muud ettepanekud.....	75
	Projekti käigus valminud raportid	79
	Lisad.....	82
	Lisa 1 – Joonis „Mööblitööstuse lõpptarbimise kasv – esimene ring“	82

Executive Summary

The novel coronavirus came into the world unexpected. Countries' economies were not only affected by people getting sick and being left out of the job market, but COVID-19 restrictions and control methods as well as a general increased cautiousness played a significant role as well. At the start of the crisis, the effects of the restrictions instated to curb the spread of COVID-19 were unclear, which made it difficult to predict how the economic situation would change throughout the next waves and how the preventative measures should be adapted to minimise their unwanted impact.

The study was conducted to obtain current knowledge on the crisis and the impacts of the preventative measures used to curb it. The aim of the study was to offer quick analytical support in policy decisions, analyse the effects of restrictions regarding economic activity on the economy and different social groups and help prepare for potential future waves.

The study was conducted by a research consortium comprising the University of Tartu, PRAXIS Centre for Policy Studies and Estonian Centre for Applied Research CENTAR. The project was carried out from November 2020 to April 2022 in order to support the policy-making of the Estonian Ministry of Finance, the Ministry of Social Affairs and the Ministry of Economic Affairs and Communications.

The research objectives are divided into three bigger blocks:

- The COVID-19 pandemic and the effects of mitigation measures on vulnerable groups in Estonia
- The effects of the COVID-19 pandemic on the economy
- Analysis and synthesis of international experience

As is appropriate for any applied research, suggestions for improving policy-making were also offered.

The COVID-19 pandemic and the effects of mitigation measures on vulnerable groups in Estonia

In this part of the study, the socio-economic effects of the COVID-19 crisis on gender equality and vulnerable groups – young (aged 15-29), elderly (65+), disabled people and parents – in Estonia were analysed. Socio-economic effects were primarily considered to be impacts on mental health, work and family life, financial situation and access to first aid supplies and services including medical care.

Impact on gender equality

The pandemic created a situation in society where the burden of care for children and other close relatives needing help was largely placed on women without any support from formal care services. Halting formal childcare and other day care services in Estonia created a large burden particularly for working women who had to continue with their paid jobs despite the increase in care and house work. Women, single parents, front line workers and parents of children with special needs described adapting to the pandemic as particularly challenging. The pandemic brought with it challenges in balancing work and family life.

Women's readiness to give up their careers or full time jobs for their families during the crisis will likely have long term effects on gender equality in the job market. Leaving their jobs right now could have long term effects on women's career advancements and employment, including the gender wage gap and pension gap.

Unlike many other countries, Estonia did not see an increase in domestic abuse reports during the pandemic. That doesn't necessarily mean domestic abuse did not become more frequent – the lack of increased reports may be explained by victims' limited opportunities to find help due to constantly being at home with their abuser. Compared to some other countries (such as the United Kingdom), it is not common in Estonia for domestic abuse cases to be reported by third parties (e.g. neighbours).

Youth

During the pandemic, it was largely employment opportunities for youth that disappeared. Estonian youth experienced loss of employment, decrease in work hours and wage cuts more than youth in OECD countries on average. Unlike many other OECD countries, no special measures were implemented in Estonia for mitigating the labour market or financial impacts of the pandemic on youth.

A fluid transition to life based on digital devices during the pandemic was impeded by some lack of digital skills as well as lack of digital devices and Internet access.

The pandemic has triggered a global mental health crisis among youth, with Estonia being no exception. More than half of 15-24-year-olds in Estonia report experiencing symptoms of depression or other mood disorders, more than a third report symptoms of anxiety disorders and two-thirds experience mental exhaustion. The supporting measures implemented in Estonia were not sufficient to relieve the youth mental health crisis that resulted from the pandemic.

Instability in the labour market and the economy along with the mental health crisis has increased inequality among youth: as a result of the pandemic, those who were more vulnerable before suffered the most negative consequences (e.g. unemployed, NEET and low educated youth).

Elderly

COVID-19 had an especially large impact on the elderly, among whom the virus mortality rate is the highest. The negative effects of the pandemic may have been harsher on elderly people living in care facilities who lost the possibility to choose who they socialised with and how for certain periods of time. Their opportunities for socialising and moving about during the pandemic have been highly restricted. While we may assume based on studies conducted in other countries that the rate of abuse in Estonian care homes increased, expert interviews do not support this hypothesis. However, an analysis of documents from five control visits to care homes during the pandemic conducted by the Chancellor of Justice did indicate an unsatisfactory condition in care homes.

Elderly people living independently adapted to the crisis well. They are aware of restrictions and understand the necessity for restrictions and vaccination. Although the fear of becoming infected with COVID-19 is high among the elderly, they experienced less mental exhaustion, depression and stress than average. Elderly people did not perceive significant obstacles to accessing important services or first aid supplies. Access to specialist medical care was challenging for them, but this was a problem that they were experiencing before the pandemic.

Disabled people

The pandemic, fear of getting sick and restrictions instated for preventing the spread of the virus that brought along significant changes to life are risk factors for the mental health of people with psychiatric special needs and can cause or increase anxiety and depression. The mental health of other disabled

people also suffered due to the pandemic. Restrictions made it hard for disabled people to access services that support their health and wellbeing, such as medical care, social and work rehabilitation and mental health services. Services becoming digitised did not improve the situation for people with low digital skills.

While during the first wave of the pandemic, the needs of disabled people and parents of disabled children were not taken into much consideration, the situation improved during the next waves.

Income inequality

The increase in income inequality during the COVID-19 crisis was mainly caused by people having to leave the labour market; changes in salaries among the employed have had less of an effect. The biggest increase in inequality was experienced by youth and those about to retire or those of retirement age living in Harju County and Ida-Viru County. Labour market support and compensation have helped curb the increase in inequality related to people leaving employment.

Regional effects

The negative effects of the crisis on unemployment and employment were seen in all counties of Estonia, but especially in Harju County and Viru County. Ida-Viru County, the county that already experienced the highest rates of unemployment and relative poverty, also experienced the greatest increase in these rates, while people also struggled to qualify for unemployment benefits. In Harju County, the third sector suffered the most, and there are signs that while the wage compensation that was immensely successful in 2020 and 2021 had initially helped avoid layoffs in the county, it may have ultimately just been delaying them¹. Harju County has also seen the greatest increase in long term unemployment. Attention must be drawn to the social welfare expenditure of municipal governments, which has been moving in opposite directions in the past year within the country.

The effects of the COVID-19 pandemic on the economy

As part of the study, a macroeconomic model was developed and the transfer of impact of various components of final consumption on the economy and their impact on primary economic indicators was analysed. Companies' ability to adapt to the crisis, changes in using foreign labour, structural changes in the economy and the potential impacts of measures in the recovery plan were assessed.

First, it was confirmed that the various sectors of the Estonian economy had different impacts on key economic indicators. The decline in final consumption of travel services most impacted the added value of the accommodation and food and real estate sectors, while the decline in final consumption of accommodation and food had the greatest impact on the added value of real estate and wholesale trade. The decline in final consumption of sports and recreation had a smaller impact on other sectors, mainly impacting the added value of real estate, energy and security work and building maintenance.

As the components of final consumption include varying amounts of products and services of several economic sectors, the changes within them all have a unique impact. The biggest impact on the Estonian economy comes from changes in the government's consumption: this increases added value, employment and labour costs the most compared with other components of final consumption, while leaving profits unaffected. Separating the impacts stemming from supply and demand showed that the economic

¹Unfortunately, it is difficult to evaluate the medium-to-long-term effects of the COVID-19 crisis, as the war between Russia and Ukraine has brought with it a new global economic crisis, evident primarily in increasing prices of raw materials and energy, supply chain problems and increasing food prices.

downturn during the COVID-19 crisis was mainly driven by a decrease in demand. Restrictions on supply had a minimal role in slowing economic growth.

There were businesses that both gained and lost from the crisis and the impact of the crisis was not the same for companies even within the same sector. Adapting to the crisis was partly dependent on the design and terms of qualification of government measures. Unforeseen factors, the role of which could not have been predicted before the crisis, played a large role.

Businesses that lost a lot from temporary closure (such as hotels) and that had low liquidity (such as those that had just made a large investment) suffered the most. Their ability to manage also depended on how forthcoming their renter was. As the Unemployment Insurance Fund's measures were dependent on a specific level of decline in turnover, the greatest losses were suffered by businesses that had a significant decline in turnover but not enough for support measures. Businesses that joined multiple fields of activity under one company did not get the necessary support as it was harder for them to qualify for the criterion regarding decline in turnover. Businesses that did qualify for the measures were able to offer their employees and clients better conditions than those that did not.

Entrepreneurs and officials valued the Unemployment Insurance Fund's measures the highest. Retrospectively, no significant impact was seen from the Kredex loan measures as commercial banks were actively offering grace periods and continued giving out loans. If the banking sector had followed the practices of the global financial crisis by decreasing the financing of companies, the state's loan measures may have turned out to be more important.

Opportunities to recruit foreign workers decreased significantly for businesses conducting seasonal work, as the period of signing agreements and arrival of employees coincided with the high point of the crisis and restrictions. The number of applications from new foreign workers fell dramatically, but this was only partially reflected in the actual number of foreign workers. Instead of new arrivals, permits were extended for those who were already in Estonia and working relations became more stable. Although international air travel and regular bus connections were limited, special transport was organised and those coming to work for longer periods of time were able to enter the country while following quarantine rules. Work relationships became more stable during the crisis: foreign workers who would have otherwise switched employers or gone on to another country tended to stay during the crisis.

Fewer foreign workers left Estonia during the crisis than before the crisis, as travel is associated with bigger risks. Returning home for short periods of time may not be possible if the worker gets sick or is in contact with someone who is sick. This is why more and more remote work solutions are being developed.

The hypothesis that workers moved from sectors creating low added value to those creating higher added value during the crisis did not find support. Sectors that contributed most to financial growth accomplished that largely thanks to the increase in work productivity, not a larger work force. Only the information and communications sector saw a somewhat positive trend in net labour mobility. The number of workers employed in transportation, storage and construction decreased during the crisis. The general labour market dynamics also point to a decrease in labour mobility. People were more likely to stay in the same job and less likely to move to other companies (within the sector or across sectors) than before the crisis. There were also less people transitioning from unemployment to the labour market than in previous periods.

Financing activities financed by the European Union's recovery plan – health care, the green transition and digitalisation – may have a positive effect on the economy. An overview of the literature showed positive a economic impact in all areas. However, there are many practical challenges in each area, due to which it may be difficult to measure the impact on the economy or the actual impact may even be the opposite. When financing health care, it is important to contribute to areas that improve health indicators. As its impact is particularly high among potentially older people, flexibility in the labour market is essential for older people to continue to be active in the labour market. The green transition may have a negative impact in addition to the probable positive impacts in the medium-to-long-term if existing production resources are not used and workers are not qualified to work with new technology. Digitalisation saves on labour resources in the long term but the freed labour force has to be used in the economy and the limited digital skills of some people may limit access to public sector services.

Analysis and synthesis of international experience

An analysis of international experience was conducted with the aim of developing an overview of the fiscal reactions of EU countries to the economic crisis caused by the pandemic. The roles of discretionary political measures and automatic stabilisers (measures that were automatically applied during the crisis, e.g. unemployment benefits) were compared and the applicability and usefulness of the measures for supporting the economy in Estonia was evaluated. For this, five measures were selected that were applied in other countries but not in Estonia.

Estonia's fiscal reaction to the economic crisis caused by the COVID-19 crisis was expected and appropriate: the budget deficit and the government sector's debts grew, but not to a level that would bring direct risk to economic growth, sovereign risk, access to financial markets or the costs of borrowing. When comparing the roles of automatic stabilisers and discretionary measures, the latter had a larger impact, which is similar to Europe as a whole. Compared to Western European countries, the fiscal response to the crisis was smaller in Estonia in both automatic stabilisers and discretionary measures. The Estonian economy has nevertheless had a strong recovery and passed pre-crisis levels by the end of 2021.

To analyse measures applied to mitigate the economic crisis in specific foreign countries, a list of measures that have not yet been applied in Estonia but that could be considered according to the research team was selected. The potential effects of the measures in Estonia were simulated using the macromodel and microsimulation model EUROMOD.

Five measures were chosen for more thorough analysis, about which the following can be said:

- Extending the period of unemployment benefits during future crises affecting the labour market as a temporary measure is a recommended solution for the state. The effects of the measure are seen most at the level of households by supporting people who are more vulnerable during a period where finding work is harder while also filling gaps in the current unemployment benefits system. The measure could be considered an automatic stabiliser.
- Using vouchers to support businesses (based on the field of activity, region or other criteria) is worth considering. Vouchers could bring growth in production, added value, employment and profits not only in the target group but also in other sectors. The main target group of vouchers as a measure are businesses, but the individuals using the vouchers also benefit. Although it is not a socio-demographically directed measure, it supports families with lower income more.

- Offering special parental leave for parents of young school-age children studying from home would help to ensure child care at a time when working parents are not offered care services for their child or schools are applying distance learning. However, there is also a significant risk of negative impact in terms of gender equality and macroeconomy, as the measure will result in a decline in the work force, more women staying home and less opportunities to focus on work. We recommend targeting the measure at single parents first and foremost.
- Offering people with home loans the right to a grace period in the event of losing their job or salary cuts would probably not play a significant role in the context of the COVID-19 crisis considering the current situation (low interest rates, no decrease in real estate prices, the European Banking Authority's guidelines on offering grace periods). Writing this into law may however be important in a future crisis with different circumstances, such as in the case of borrowers facing larger risks and banks not having a coordinated response.
- Lowering VAT rates to compensate for lower demand and stimulate the economy is a measure that has been used in other countries. The strength of the measure is that businesses trying to work during the crisis and pay VAT honestly are the ones that benefit. The weakness is that the measure does not apply to businesses with no VAT obligation. Estonia has many (small) enterprises like this in fields affected by the COVID-19 crisis, which is why lowering VAT rates is not an efficient measure for supporting them. Changing VAT rates could be used to stabilise prices and a general lowering of VAT rates for up to a year may support demand.

Policy suggestions

More flexibility in the social care system

1. First, the parties to contracts under the Law of Obligations should be directed through raising awareness to use interval payment schedules for longer term contracts. As another option, social taxes paid on contracts under the Law of Obligations could be counted as advance payments of social tax for the coming periods.
2. Wage compensation could remain a potential crisis measure with a maximum length of three months.

Ensuring access to services directly impacting physical and mental health during a crisis with particular focus on vulnerable groups

3. Agreements must be made with service providers on how to ensure medical, rehabilitation and support services to vulnerable groups during crises like COVID-19. Service providers must also be guaranteed equipment for necessary safety measures (e.g. personal protective equipment).
4. Using universal design principles, services should be made accessible to everyone regardless of disability or special needs. Accessibility of healthcare establishments including vaccination and testing centres for disabled people must be ensured. E-consultations and helplines can be made more comfortable for those hard of hearing if there is an alternative option to have a written conversation online. For those with visual impairments, a helpline may be the best option. Finding the best solutions and developing services should be done in cooperation with representative organisations of people with special needs.

5. Keep child care services open as long as possible. Ensure child care services for single parents and carers of children with special needs when formal services close either through additional monetary support or paid vacation days.
6. In the case of temporary closure of child care establishments, catering for children should continue.
7. Increase the professional autonomy of youth workers, which means giving them more flexibility regarding restrictions during a pandemic (e.g. allowing larger groups of youth workers and young people to meet than restrictions would otherwise allow) and prioritising the needs of each young person.

More systematic crisis communication

8. Crisis communication should be disseminated in ways and through channels that reach everyone, including those with visual, hearing, physical, speech, cognitive, linguistic, learning and neurological special needs. 'Aktuaalne Kaamera' should always have subtitles.
9. Crisis information aimed at young people should be accessible on social media channels used by young people, such as Facebook, Instagram or TikTok.
10. Plans for various crises should be developed ahead, played through regularly, made public and followed as much as possible.

Increasing *ad hoc* methods of stimulating the economy

11. Develop a digital solution for voucher-based support measures aimed at certain enterprises' target groups to be applied effectively.
12. Establish the obligation to offer up to a three-month period of grace for those with home loans who have lost their jobs or whose income has decreased significantly.
13. Lowering VAT rates is not an effective measure to support the sectors most affected by a crisis like COVID-19, but it may be used as a temporary measure (e.g. for one year) to support demand in general or halt fast price increases.

Strengthening automatic stabilisers

14. Synchronise the length of wage compensation measures with the economic cycle so that when unemployment goes over a certain limit all insured people have a longer period for receiving unemployment benefits.

Notes on macroeconomics

15. We support the rule of planning expenditure so that growth in spending is related to long-term nominal economic growth as suggested by the European Union's budget policy discussion. Government debt should be reduced at a sensible rate without endangering economic recovery and productive state investments.
16. It shouldn't be forgotten that cutting back on the government sector's spending has a significant cooling effect on the economy, especially in fields such as education, science and development, health care, social care as well as public administration and defence. Increasing

spending in these sectors has long-term positive effects on society as well as short-term positive effects on the economy.

Ordering and carrying out applied research needs more flexible solutions (during a crisis)

17. When ordering applied research, an agile approach should be used and part of the resources of the tender should be kept for resolving additional tasks that appear throughout the project.

Questions regarding support measures for enterprises

18. Instead of strict conditions for qualification, support measures should be applied according to a progressive scale (i.e. enterprises that are affected to a large, medium and small extent should receive respective amounts of support). The speed of submitting an application shouldn't be a criterion for receiving support.

Improving awareness among foreign workers

19. Additional resources should be made available to counsel foreign workers, especially war refugees, on their rights in the Estonian labour market and society in general.

Better use of registry data

20. Increase the capability of Statistics Estonia to combine data from various registries quickly and make them usable in a user-friendly environment at a reasonable price for research facilities carrying out analyses ordered by the state. Activities related to data security should also be optimised and the amount of coordination necessary for using data should be considered again.
21. Increase the quality of data in the registers and improve their ease of use in creating new information and making decisions.

Sissejuhatus

Koroonaviirus tabas maailma ootamatult. Riikide majandust ei mõjutanud mitte ainult inimeste haigestumine ja sellest tulenev kõrvalejäämine tööturul, vaid märkimisväärne roll oli ka kehtestatud tegevuspiirangutel ja kontrollmeetmetel. Kriisi alguses oli nii viiruse kui selle ohjamiseks rahendatud piirangute mõju iseloom ja ulatus ebaselge, mistõttu oli keeruline prognoosida, milliseks kujuneb majanduslik olukord järgnevate lainete ajal ning kuidas tuleks kohandada meetmeid, et nende soovimatu kõrvalmõju oleks võimalikult väike.

Uuring viidi läbi selleks, et saada päevakajalist teadmispõhist sisendit pandeemiast tingitud kriisi ning selle leevendamiseks välja töötatud kriisileevendusmeetmete mõju kohta. Uuringu eesmärgiks oli pakkuda analüütilist tuge poliitikaotsuste tegemisel, analüüsida majandustegevuse piirangute mõju levikut majanduses ja erinevates sotsiaalsetes gruppides ning võimaldada valmistumist järgmisteks võimalikeks kriisilaineteks.

Täpsemalt olid uurimisülesanded järgmised:

- Analüüsida COVID-19 kriisi sotsiaal-majanduslikku mõju soolisele võrdsusele ja haavatavatele gruppidele Eestis, kellena käsitleti noori (vanuses 15–29 aastat), vanemaealisi (65+), puuetega inimesi ning lapsevanemaid. Sotsiaal-majandusliku mõjuna all peeti silmas eeskätt mõju inimeste vaimsele tervisele, töö- ja pereelule, finantsolukorrale, juurdepääsule esmatarbekaupadele ja teenustele, sh arstiabile.
- Koostada makromajanduse mudel ja analüüsida erinevate lõpptarbimise komponentide mõju ülekannet majanduses ning nende mõju majanduse põhinäitajatele. Hinnata, kuidas ettevõtted kohanesid kriisis, millised olid muutused välistööjõu kasutamises, millised struktuurimuutused toimusid majanduses, milline võib olla taastekavas planeeritud meetmete mõju.
- Anda ülevaade EL-i riikide fiskaalsest reaktsioonist pandeemiast põhjustatud majanduskriisile, sealjuures võrreldes suvakohaste poliitikameetmete ja automaatsete stabilisaatorite rolli ning hinnata, millised meetmed oleksid majanduse toetamiseks rakendatavad ja kasulikud Eestile. Selleks valiti välja viis meetet, mida on rakendatud teistes riikides, kuid mitte Eestis.
- Koostada läbiviidud analüüsi põhjal poliitikasoovitused.

Projekt viidi ellu Tartu Ülikooli, SA Poliitikauuringute Keskuse Praxis ning Eesti Rakendusuuringute Keskuse CentAR OÜ koostöös.

Projekt viidi läbi perioodil november 2020 kuni aprill 2022 Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eesmärkide elluviimiseks.

1. COVID-19 kriisi ja selle leevendusmeetmete mõju haavatavatele gruppidele Eestis

1.1. Uurimisülesanne

Peatükk teeb ülevaate uuringust, mille eesmärk oli analüüsida COVID-19 kriisi sotsiaal-majandusliku mõju soolisele võrdsusele ja haavatavatele gruppidele Eestis. Nimetatud gruppidega vaatasime noori (vanuses 15–29 aastat), vanemaealisi, puuetega inimesi ning lapsevanemaid. Sotsiaal-majandusliku mõjuna pidasime silmas eeskätt mõju inimeste vaimsele tervisele, töö- ja pereelule, finantsolukorrale, juurdepääsule esmatarbekaupadele ja teenustele, sh arstiabile. Mõju lapsevanematele analüüsisime eeskätt soolisest perspektiivist ehk püüdsime seletada, kuivõrd erinevalt mõjutas pandeemia emade ja isade töö- ja pereelu ühitamise võimalusi. Ehkki uuringus kasutati ka kvantitatiivmeetodeid, oli kandev roll kvalitatiivmeetoditel (sh kirjandusanalüüs, individuaal- ja fookusgrupiintervjuud). Erinevate perspektiivide kaardistamiseks püüdsime intervjuudesse hõlmata mitmekesise vastajaskonna (nt noored nii linnast kui maalt, eri soost, nii töötavad kui mittetöötavad jms).

Peatükk tugineb järgnevatele uuringu tulemusel koostatud publikatsioonidele:

- Haugas, S., Allemann, M., Anniste, K. (2021). COVID-19 pandeemia sotsiaal-majanduslik mõju noortele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Haugas, S., Sepper, M.-L. (2021). COVID-19 pandeemia sotsiaal-majanduslik mõju soolisele võrdõiguslikkusele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Sepper, M.-L., Haugas, S., Siimsen, I., Koppel, K. (2021). Puue ja pandeemia – COVID-19 kriisi mõju puuetega inimestele ja puuetega laste vanematele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Sepper, M.-L., Anniste, K. (2022). COVID-19 pandeemia ja 65+ inimesed – vanemaealistelt on õppida kriisiga toimetulekut. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Laurimäe, M. & Koppel, K. (2022). COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Pandeemia regionaalne mõju. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

1.2. Kriisi mõju noortele

Eesti noored on pandeemia ajal töökoha kaotuse, töömahu vähenemise või palgakärpega kokku puutunud sagedamini kui OECD riikide noored keskmiselt. Eesti 20–24aastaste noorte seas kasvas töötus 2020. aastal võrreldes 2019. aastaga 6,6 protsendipunkti (vs. 2,4 protsendipunkti, kogu tööealine elanikkond). Teistest rohkem kannatasid tööturul noored mehed ning Tallinna ja Ida-Virumaa noored. Märkimisväärselt on suurenenud pikaajaliste noorte töötute ja eesti keelest erineva emakeelega NEET-noorte osakaal.

Samal ajal on just noorte töökohad pandeemia ajal olnud suures kadumise riskis. Enam kui kolmandik (35%) 15–29aastastest noortest OECD riikides töötab ebakindlatel, madalapalgalistel ametikohtadel, mis on üle kahe korra rohkem kui keskealiste või vanemate seas ning mida kriisi tingimustes ohustab kiire kadumine. Noorte tööturupositsiooni on nõrgestanud nende sage töötamine pandeemia käigus kahjustada saanud majandusvaldkondades (nt toitlustuses, turisminduses ja meelelahutuses) ning tööandjate kalduvus vajadusel koondada pigem noori kui kogenumaid töötajaid.

Eestis ei rakendatud erinevalt paljudest teistest OECD riikidest spetsiaalselt noortele mõeldud tööturuga finantsmeetmeid pandeemia mõju leevendamiseks. Tööturu osas otsustati Eestis minna n-ö universaalsete meetmete pakkumise teed põhjendusega, et juba viiruskriisi eel eksisteerisid Eestis mitmed noortele suunatud tööturumeetmed, mida kasutati ka pandeemia tingimustes. Sarnaselt Eestiga eksisteerisid noorte tööturumeetmed pandeemiaeelselt siiski ka paljudes teistes riikides, kus loodi noortele ometi akuutses kriisis abi pakkumiseks uusi n-ö hädaabimeetmeid.

Koolide sulgemise ja teiste pandeemia ohjeldamiseks ellu viidud piirangute tagajärjel aset leidnud üleminek digivahenditel põhinevale elukorraldusele ei kulgenud Eesti noorte jaoks valutult. Vaatamata üldiselt väga laialdasele digivahendite kasutamisele noorte seas esineb noorte digioskustes puudujääke. Näiteks võivad nad vajada juhendamist digiallkirja andmisel, e-kirja saatmisel või tekstitöötlusprogrammide kasutamisel, mis on vajalikud oskused sujuvaks osalemiseks distantsilt toimivas õppetöös, koolitustel, vaimse tervise ja tööturuteenuste nõustamistel jne. Ka napib noortel kohati allikakriitilisust, küberhügieeni võimekust ning eneseregulatsioonioskusi nn digisõltuvuse ära hoidmiseks. Kui ka oskused on piisavad, võib distantsilt osalemist takistada sobivate digivahendite, piisava internetimahu või privaatses ruumi puudumine.

Viiruskriis on kaasa toonud ülemaailmse noorte inimeste vaimse tervise kriisi, nii ka Eestis. Eestis on stressi tajumine viiruskriisi ajal märkimisväärselt tõusnud nii noorte kui ka kogu elanikkonna seas, ent noorte seas esineb nii stressi kui ka vaimse tervise probleemidele viitavaid sümptomeid oluliselt sagedamini kui teistes vanuserühmades. Enam kui pooled (55%) Eesti 15–24aastased noored ütlevad, et neil esineb depressiooni või teisi meeleoluhäireid, enam kui kolmandik (38%) kinnitab endal olevat ärevushäireid ja umbes kaks kolmandikku (68%) kannatab enda sõnul vaimse kurnatuse all. Noorte vaimse tervise kriisi peamiseks eelduslikuks seletuseks on (üli)koolide, huviringide ja meelelahutusasutuste sulgemisest tulenev suhtlemisnappus, sest just noorte jaoks on suhtlemisel vaimse tervise hoidmisel, tervikliku minapildi kujundamisel ja iseseisvaks täiskasvanuks saamisel kriitiliselt tähtis roll. Noored, kellel on pandeemia ajal olnud hea ligipääs digitehnoloogiale, on suhtlemisvaegusega kaasnevate vaimse tervise probleemide eest olnud kaitstud. Samuti on vaimse tervise häirete eest olnud paremini kaitstud noored, kellel on hästi toimiv pereelu ja positiivsed suhted lapsevanemate või hooldajate ning õdedevendadega.

Eestis rakendatud abinõud ei ole olnud piisavad pandeemia tagajärjel tekkinud noorte vaimse tervise kriisi leevendamiseks. Näiteks ei ole senises mahus lisaraha eraldamine vaimse tervise valdkonna arendamiseks ega psühholoogide ja psühhiaatrite kaugvastuvõtude rakendamine pakkunud märkimisväärset leevendust pikkade ootejärjekordade probleemile. Lisaks, ehkki kaugvastuvõttud on mingil määral parandanud teenuste kättesaadavust väljaspool piirkonnakeskusi elavatele noortele, nendest siiski kõigile abi ei ole.

Pandeemia tingimustes on kinnitust leidnud noorsootöö olulisus. Kriisi ajal noorsootöös osalemine võimaldab noortel teistega kontakti hoida, teha midagi tähendusrikast ning pakub noortele keeruliste tingimuste kiuste midagi, mille toimumist oodata. Luues noortega usaldusliku suhte, saavad noorsootöötajad täita noortele väga olulist usaldusisiku rolli. Intervjuueeritud noorsootöötajad teadvustavad endil sellise rolli olemasolu. Samal ajal juhivad nad tähelepanu mõnikord esile kerkivatele ebakõladele noorsootöö põhiväärtuste (usaldusliku sidemete loomine noortega) ja kohalike omavalitsuste ootuste vahel, kui viimased näevad (mobiilset) noorsootööd pigem politseitöona eesmärgiga noortekampaniid laiali ajada.

Pandeemia tekitatud ebakindlus tööturul ja majanduses koos vaimse tervise kriisiga on süvendanud noorte seas ebavõrdsust. Viiruskriisi tagajärjel on kannatanud rohkem need, kes juba pandeemia eelselt olid haavatavas olukorras, nt töötud, NEET-noored või madala haridustasemega noored. Ka vaimse tervise osas tabasid raskused eeskätt neid noori, kes olid juba eelnevalt haavatavamas seisus: kellel olid juba vaimse tervise probleemid, nappis enesejuhtimise oskusi, puudusid positiivsed peresuhted, oli madal enesehinnang jne. Olukorras, kus paljude teenuste (nt haridus, vaimse tervise nõustamine ja tööturuteenus) pakkumine ja ka noorte omavaheline suhtlus läksid üle veebikanalitesse, tekkis teenustele ja eakaaslastega suhtlemisele ligipääsuga probleeme ennekõike madalama sotsiaal-majandusliku taustaga noortel, kellel napib ressursse, et distantsilt teenuseid kasutada.

Noorte rahulolu sellega, kuidas on pandeemiaga tegeletud, on kriisi vältel märkimisväärselt kõikunud, olles 2021. a oktoobri andmetel langenud rekordiliselt madalale tasemele: kriisiga tegelemisega on pigem või väga rahul vaid 17% Eesti noortest vanuses 15–24 aastat. Noorte rahulolu on jäänud stabiilselt mõnevõrra alla vanemate inimeste omale, kuid suurim erinevus ilmneb just värskeimatel andmetel, mis näib viitavat noorte teistest vanusegruppide suuremale kriisiväsimusele.

1.3. Pandeemia mõju vanemaealistele

COVID-19 pandeemia tabas eriti valusalt vanemaealisi (65+), keda peetakse suurimaks riskigrupiks, kuna nende hulgas on COVID-19 suremus kõige kõrgem. Pandeemia negatiivne mõju võis olla sügavam vanemaealistele, kes elavad hooldusasutustes, ning kes kaotasid periooditi otsustusõiguse selle üle, kellega said suhelda ja kuidas. Nende võimalused suhelda ja liikuda on pandeemia ajal olnud väga piiratud. Kui mujal riikides tehtud uuringute põhjal võis eeldada, et ka Eesti hooldekodudes sages pandeemia ajal hoolealuste väärkohtlemine, siis ekspertintervjuud seda ei kinnita. Õiguskantsleri pandeemia perioodil hooldekodudesse tehtud viie kontrollkäigu dokumentide analüüs näitas aga pigem hooldekodude mitterahuldavat olukorda.

Iseseisvat elu elavad vanemaealised kohanesid pandeemiaga hästi. Nad on teadlikud piirangutest ning mõistavad nii piirangute kui vaksineerimise vajalikkust. Hea kohanemise taga võib olla elus kogetud raskustes karastunud vastupanuvõime, aga ka kultuuriline norm, mille järgi ei ole Eesti vanemaealistel kohane nuriseda või rääkida väljaspool lähedaste ringi eluraskustest. Ehkki hirm COVID-19sse haigestumise ees on vanemaealiste seas suur, kogesid nad keskmisest vähem vaimset kurnatust, depressiooni ja stressi.

Pandeemia ajal langes 65–74aastaste osalemine töötajades. Kui 2019. a IV kvartalis töötas 27,9% kõikidest 65–74aastastest, siis 2021. a III kvartaliks oli nende töötajades osalemise määr langenud 25,3%le.

Erinevalt näiteks eelkooli- või kooliealiste laste vanematest ei tajunud vanemaealised pandeemiaga seoses suuri muutusi oma pereelus. Pandeemia ei takistanud olulisel määral juurdepääsu vanemaealistele vajalikele teenustele või esmatarbekaupadele. Kõige probleemsem oli nende silmis juurdepääs eriarstiabile, kuid seda probleemi tajuti intervjuueeritute sõnul juba enne viiruskriisi.

Kriisijuhtimist ja -kommunikatsiooni kritiseerisid teistele elanikkonnarühmadele sarnaselt ka vanemaealised. Kriitilised oldi valitsussektori ja erakondade kõneisikute sõnumite vastukäivuse ja ebaselguse ning kriisi kestel info edastamise põhikanalite muutmise suhtes. Vanemaealiste silmis ei oldud riigi ega KOVi tasandil valmis COVID-19 kriisi ohjamiseks.

1.4. Kriisi mõju puuetega inimestele

Pandeemia ja hirm haigestumise ees, aga ka viiruse leviku ohjamiseks kehtestatud piirangud, töid kaasa suure elumuutuse, mis mõjutas puuetega inimeste vaimset tervist. Eriti suur oli pandeemia negatiivne mõju vaimsele tervisele psühhiaatrilise erivajadusega inimeste seas. Puuetega inimesed ei ole homogeenne grupp, st nende seas esineb erinevusi seoses sotsiaal-majandusliku olukorra ja vajadustega. Sotsiaalne isolatsioon, mis oli näiteks afaasiaga inimeste puhul, kellel on sagedasti nii kõnehäire kui ka takistatud liikumine, suur ka enne pandeemiat, on nüüd suhtlemisvõimalused peaaegu üldse ära kaotanud, kuna telefonis ja virtuaalselt nad kõnevõime häire tõttu hõlpsalt suhelda ei saa. Samas võis osade puuetega inimeste varasem kogemus sotsiaalse isolatsiooni ja liikumiskiirangutega muuta nad teiste inimestega võrreldes vastupidavamaks või ka leplikumaks, sest nad on juba eriolukorrale sarnast eluviisi kogenud ja püüdnud sellega kohaneda.

Valdavalt on puuetega inimeste ligipääs infole, teenustele ja kaupadele pandeemia ajal halvenenud. Pandeemia ohjamisega seotud piirangud on alates 2020. aasta märtsist takistanud puuetega inimestel tarbida nende heaolu ja tervislikku seisundit toetavaid teenuseid, nagu arstiabi, sotsiaalse ja tööalase rehabilitatsiooni ning vaimse tervise toetamise teenuseid. Mitmete intervjuueeritute sõnul on rehabilitatsiooniteenuste osutamine sisuliselt katkenud. Uuringus osalenud andsid mõista, et neile olulise rehabilitatsiooniteenuse kadumine ei ole lihtsalt ühe teenuse peatumine, vaid tihti omistasid inimesed teenusele olulist sotsialiseerivat rolli. Samal ajal ei ole internetti kolinud teenused parandanud olukorda inimeste jaoks, kel on kesine digikirjaoskus.

Kriisiga kohanemine on olnud keeruline ka erivajadusega laste vanemate jaoks. Iseäranis komplitseeritud on see olnud üksikvanematele, aga ka neile, kellel on olnud vaja täita ühtaegu mitut rolli, nt lapsevanema, töötaja või üliõpilase oma, või kellel on mitu last. Peamiselt väljenduvad raskused keerukustes töö ja pereelu ühitamisel. Nii mõnelgi juhul tuuakse välja selle keerukuse kaks aspekti: ühelt poolt on kodust laste kõrvalt kaugtöö tegemine juba iseenesest raske, teisalt on aga suurenenud ka töökoormus.

Pandeemia esimese laine piirangute kehtestamisel ei pööratud kohe piisavat tähelepanu puuetega inimeste erivajadustele. Kitsaskohti leevendavad meetmed (erivajadusega lapse vanema erakorraline toetus, puuete automaatne pikendamine) võeti vastu aja jooksul. Teise ja edasiste lainete piirangute määramisel on erandeid puuetega inimestele rohkem määratud, näiteks arvestati erivajadustega siseruumides kogunemise ja sportimise piirangute puhul. Intervjuude põhjal ilmneb, et puuetega inimesed ise tajuvad riigi ja KOVide arvestamist erivajadustega pandeemia ajal vähem kui eksperdid.

Puuetega inimesed tunnevad, et kriisikommunikatsioon on olnud ebaühtlane, sõnumid segased või keskendunud peamiselt viiruse levikule, samal ajal kui kriisikommunikatsioonis on olulised ka teistsugused teemad. Märkimisväärse probleemina nähakse, et puuetega inimestele ei ole edastatud tegevusjuhiseid selle kohta, mida võib või peaks tegema. Info on laiali paljudes kanalites, see on vaid vahel kohandatud nägemis- või kuulmiserivajadusega inimestele. Lihtsas keeles või piktogramm-infot, mis jõuaks intellektipuudega inimesteni, edastatud ei ole.

1.5. Pandeemia mõju soolisele võrdõiguslikkusele

Tasustamata tööd, sh nii „nähtavad“ (nt laste eest hoolitsemine, toiduvalmistamine, kodu koristamine) kui ka „nähtamatud“ ehk nn vaimne koormus (nt toiduplaneerimine, kodutööde jaotamine pereliikmete vahel, laste koolist tulevate e-kirjadega tegelemine) on pandeemia ajal jäänud rohkem naiste kanda. Kuna

selliste tööde maht on pandeemia ajal ka oluliselt suurenenud, on pandeemia toonud naiste jaoks kohati kaasa märkimisväärsed töö ja pereelu ühitamise raskused, millest tulenevalt on osa naisi olnud sunnitud oma tasustatud töö koormust vähendama või sellest loobuma. See on vähendanud ka naiste unetunde, aega oma heaolu eest hoolitsemiseks ning toonud kaasa vaimse tervise probleeme.

Naiste valmidus loobuda pere nimel karjääril või täiskohaga tööst avaldab eeldatavasti pikaajast mõju soolisele võrdsusele tööturul. Praegune tööst loobumine võib pikas perspektiivis mõjutada naiste edenemist ametialasel karjääril ning naiste tööhõivet, sh soolist palgalõhet ja pensionilõhet. Teisalt võib pandeemial olla positiivne mõju nais-ettevõttele: osa naisi loobusid palgatööst, et tööaja suurema paindlikkuse nimel alustada ettevõtlusega.

Eesti majandus toetub tasustamata reproduktiivtööle (ehk pere ja kodu eest hoolitsemisega seotud tööle), mida teevad ennekõike naised. Ka tavaolukorras toetub majandus tasustamata reproduktiivtööle, mis on eelkõige naiste kanda. Pandeemia, iseäranis eriolukord ja nn inimeste kodudesse sulgemine, viis meid tagasi minevikku, mil laste ja teiste abi vajavate lähedaste hooldus oli suures mahus naiste õlgadel ilma formaalsete hoiuteenuste toeta. Formaalse lastehoiu ja teiste päevahoiuteenuste katkestamine Eestis tõi suure koormuse just töötavate naiste õlgadele, kes pidid hooldus- ja kodutööde kasvust hoolimata jätkama oma palgatööga. COVID-19 pandeemia majandusmõju mõõtmisel tuleks arvestada, et sektoreid, mis moodustavad ühiskonna nn formaalse majanduse, hoiab käigus naiste tasustamata töö.

Lapsevanemate jaoks on kohanemine pandeemiaga olnud keeruline. Iseäranis raskena kirjeldavad seda naised, üksikvanemad, eesliinitöötajad ja erivajadusega laste vanemad. Just nende jaoks on pandeemia toonud kaasa suuri raskusi töö ja pereelu ühitamisel. Lisaks valmistab lapsevanematele, sõltumata soost, muret laste toimetulek pandeemia ajal: mõnel juhul on pandeemia lastele juba negatiivse jälje jätnud (nt õpiraskuste vm vaimse tervise probleemide tekke näol). Lapsevanemad, sõltumata soost, on kriitilised riikliku kriisijuhtimise osas. Esile tõstetakse kehva planeerimist, põhjendamatute otsuste tegemist, liigset vastutuse asetamist üksikisikule, vähest koostööd erasektoriga ning ebaõnnestunud kommunikatsiooni (sh ebaselgeid sõnumeid, infopuudust, vähest empaatiat ja inimeste hirmutamist).

Eestis ei ole kasutusele võetud piisavalt meetmeid, toetamaks lapsevanemate edukat toimetulekut ja soolist võrdsust pandeemia ajal. Rakendatud meetmetest on lapsevanemad kõige enam rahul toidupakkide ja alusharidusasutuste kohatasuvabastusega. Kuna tegemist on kohalike, mitte riiklike meetmetega, esineb peredele pakutavate meetmetega seoses teatav piirkondlik ebavõrdsus: ühtedes KOVides pakutakse toidupakkides töö ja pereelu paremat ühitamist võimaldavaid valmistoite, teistes aga kuivaineid vms, mis töö ja pereelu ühitamisele oluliselt kaasa ei aita; ühtedes KOVides on alusharidusasutuste kohatasuvabastus, teistes aga mitte jne.

Ehkki sotsiaalpoliitika ja soolise võrddõigussikkusega tegelevad poliitikakujundajad teadvustavad, et pandeemia võis naisi mõjutada negatiivsemalt kui mehi, tunnistavad ka nemad, et Eesti poliitikakujunduses on pandeemia ajal sooperspektiivist lähtunud väga vähe (sisuliselt ainult ohvriabi poliitikas). Sooperspektiivi olulisust küll arutati, kuid meetmete kujundamisel tehti otsus siiski meetmete kasuks, mis soolise võrdsuse küsimust arvesse ei võta.

Erinevalt mitmetest teistest riikidest ei toonud Eestis pandeemia kaasa lähisuhtevägivalla juhtumitest teatamise arvu kasvu. See ei pruugi siiski tähendada, et vägivallajuhtumid tegelikkuses ei sagenenud – pigem võib pöördumiste kasvu puudumist seletada ohvrite piiratud võimalused vägivallategude toimepanijaga pidevalt koos kodus olles abi otsida. Kui mõnes teises riigis (nt Ühendkuningriigis) seletab lähisuhtevägivalla juhtumitest teatamise arvu märkimisväärselt kasvu pandeemia algul kolmandate

osapoolte (nt naabrite) pöördumiste arvestatav kasv, siis Eestis on see näitaja püsinud stabiilselt madal, 12% juures kõigist pöördumistest. Seega näib Eestis endiselt üsna levinud olevat ühiskondlik hoiak, mille kohaselt on kodus esinev vägivald n-ö pere siseasi ja kõrvalised isikud sellesse sekkuma ei peaks.

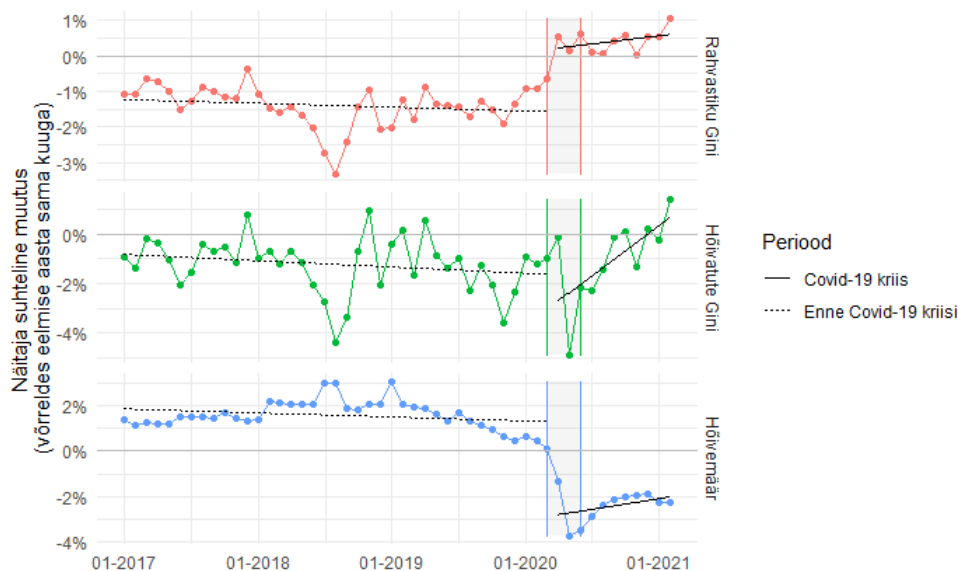
Kuna kolmandate osapoolte üles kutsumine lähisuhtevägivalla tegudest teada andma oli pandeemia algul ohvriabi kommunikatsioonistrateegia keskne osa, annab kolmandate osapoolte stabiilselt madal pöördumiste arv tunnistust ohvriabi ebaedukast kriisikommunikatsioonist. See on probleem, mille akuutsust tajuvad ka ohvriabi eksperdid ise. Ohvriabi poliitika teise kitsaskohana ilmnes naiste tugikeskuste toimimine kriisi algul, mil tugikeskused pandeemiahirmus ukсед sulgesid. Poliitikakujundajate veenmistöö tulemusel õnnestus keskused ja nende pakutavad teenused siiski pandeemia ajal avatuna hoida.

1.6. Lisateema: kriisi mõju sissetulekute ebavõrdsusele

Sissetulekute ebavõrdsus kipub majanduskriisi tingimustes kasvama. Koroonakriisi negatiivne mõju on olnud tugevam valdkondades, kus on madalamad palgad (majutus, toitlustus), seega pakub meile huvi, kas kriisi tingimustes on ka sissetulekute ebavõrdsus suurenenud.

Siinne analüüs keskendub tööturuseisundiga seotud sissetulekute ebavõrdsusele rahvastiku hulgas. Tööturuseisundiga seotud sissetulekute hulka arvestame nii tõised sissetulekud kui tööturutoetused ja -hüvitised (töötuskindlustushüvitise, töötutoetuse ja töötasu hüvitise). Selline lähenemine võimaldab analüüsida muutusi töötamisega seotud sissetulekutes, mis eeldatavalt olid koroonakriisist rohkem mõjutatud kui muud sissetulekuliigid (nt pensionid, toimetulekutoetus). Tasub märkida, et see lähenemine on mõnevõrra erinev Statistikaameti lähenemisest ebavõrdsuse näitajate arvutamisele, kus sissetulekute käsitlus on laiem, mistõttu ei ole siinkohal leitud ebavõrdsuse näitajad üksüheselt võrreldavad.

Tööturuseisundiga seotud sissetulekute ebavõrdsus oli Eestis kuni COVID-19 kriisi alguseni langustrendis. Sissetulekute erinevused vähenesid nii sotsiaal-demograafiliste gruppide sees kui nende vahel. Alates kriisi algusest on senine langustrend pidurdunud ja pöördunud kasvule. Samas ei ole muutused ebavõrdsuses siiski olnud ulatuslikud vaid jäävad paari protsendi piiresse (vt Joonis 1 paneel „Rahvastiku Gini“).



Joonis 1. Rahvastiku (vanus 20–70) Gini koefitsiendi, hõivemäära ja hõivatute Gini koefitsiendi suhteline muutus (võrreldes eelmise aasta sama kuuga)

Tõiste sissetulekute ebavõrdsuse kasv võib olla tingitud nii hõivest lahkumisest kui palkade muutumisest. Eestis on koroonakriisi algusest alates hõivemäärad oluliselt vähenenud (vt Joonis 1). Samas ei paista selgelt ebavõrdsuse kasvutrendi hõivatute seas (mõõdetuna hõivatute Gini koefitsiendi muutusega). Seega on tõiste sissetulekute ebavõrdsuse kasv olnud tingitud peamiselt tööturult välja liikumisest, palkade jaotuse muutumisel hõivatute seas on olnud siin väiksem roll.

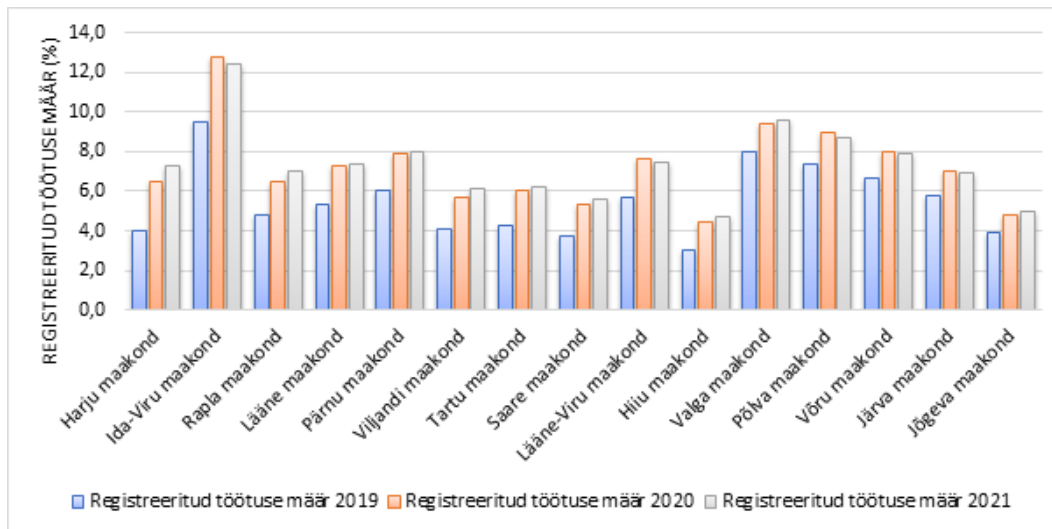
Ebavõrdsuse kasvust suur osa on tulenenud ebavõrdsuse suurenemisest erinevate sotsiaal-demograafiliste gruppide vahel. Kuigi gruppide siseste muutuste mõju summeerituna ei oma üldisele ebavõrdsuse kasvule kuigi suurt mõju, on grupe, kus grupisene ebavõrdsus kas langes või kasvas oluliselt. Suurima grupisise ebavõrdsuse kasvuga paistavad silma noored ja pensionieelses või pensionieas isikud, kes elavad Harjumaal ja Ida-Virumaal. Gruppide vahelise ebavõrdsuse kasvu on kõige enam panustanud Harjumaal ja Ida-Virumaal elavad pensioniealised mehed.

Tööturutoetused ja -hüvitised on aidanud vähendada hõivest väljumisega kaasnevat ebavõrdsuse kasvu (vähendades Gini koefitsiendi kasvu ca 1 protsendipunkti võrra). Võib eeldada, et täiendavate toetuste (nt toimetulekutoetuse) ja pensionite arvestamine sissetulekute hulka pehmedaks tõiste sissetulekute muutusest tekkinud ebavõrdsust veelgi. Siiski on märkimisväärne, et nii noorte kui vanemaaliste Ida-Virumaa ja Harjumaal elanike seas on kriisi tingimustes ebavõrdsus tõistes sissetulekutes kasvanud.

1.7. Lisateema: kriisi regionaalsed mõjud

Pandeemia kahjulik mõju töötusele ja tööhõivele ilmes kõigis Eesti maakondades, ent enim on kriis tabanud Harjumaad ning Ida-Virumaad. Kui Harjumaal toetub teistest maakondadest enam kolmandale sektorile (sh majutus, toitlustus, meelelahutustegevus), olles seega mõjutatud kriisiaegsetest piirangutest, siis Ida-Virumaa mahajäämus oli nii töötusega seotud näitajates kui ka sissetulekutes tuntav juba varasemalt. Nii kasvas registreeritud töötuse määr 2019. ja 2020. aasta võrdluses just Ida-Virumaal,

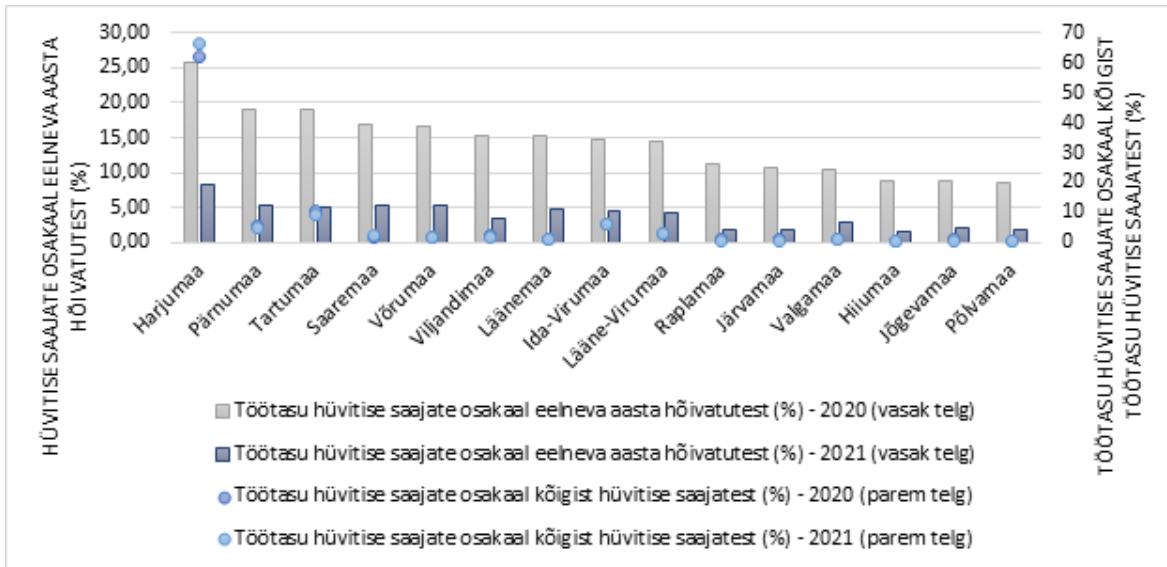
kus see oli ka varem teiste maakondadega võrreldes oluliselt kõrgem (vt Joonis 2). Kõrge töötuse määra taustal on töötushüvitise saajate osakaal maakonnas üks madalamatest ning seda nii 2019. aastal (56% uutest töötutest) kui ka 2021. aastal (63% uutest töötutest). Samal ajal kasvas Ida-Virumaal juba niigi kõrge suhtelise vaesuse määr (29% -> 31%). Ida-Virumaa tööturu näitajaid mõjutab lisaks pandeemiale täiendavalt ka põlevkivisektori kahanemine: 2020. aastal langes sissetuleku saajate arv ka töötlevas tööstuses ja mäetööstuses. Ka sealne vabade töökohtade arv langes absoluutarvuna enim just töötlevas tööstuses.



Joonis 2. Registreeritud töötuse määr maakondade lõikes 2019.–2021. aasta võrdluses

Allikas: Eesti Töötukassa registreeritud töötuse määra aasta keskmine statistika. Maakonnad on järjestatud registreeritud töötuse määra kasvu põhjal 2019. vs. 2021. aasta võrdluses.

Kuigi Harjumaal kasutati töötasu hüvitise meedet teistest maakondadest inimese kohta enam (vt Joonis 3), on pandeemia mõju maakonna töötusele ja ka pikaajalisele töötusele olnud teistest maakondadest suurem. Harjumaal võisid turismisektori mittetaastumine ning töötasu hüvitised osaliselt koondamisi edasi lükata – ilmselt ka seetõttu jätkus seal ühena vähestest ka 2021. aastal tööhõive languse ja registreeritud töötuse kasvu trend.



Joonis 3. Töötasu hüvitise saamine maakondade lõikes 2020. ja 2021. aastal

Allikas: Statistikaamet 2021. Tabel: „TT4645: 15–74-aastaste hõiveseisund. Töötukassa statistika töötasu hüvitise kohta“ (2021).

Kriisi ajal on kogu riigis kasvanud pikaajaliste töötute osakaal. Iga viies (21%) töötu on seda olnud üle kahe aasta (vs. 18% enne pandeemiat) ning iga kuues (17%) üks kuni kaks aastat (vs. 12% varasemalt). Mõju pikaajalisele töötusele oli taas suurim Harjumaa (29% vs. 41%).

2020. aastal kasvas kaugtööd tegevate inimeste osakaal ja seda eriti teises kvartalis. Kasv oli suurim piirkondades (Harjumaa, Tartumaa), kus kaugtöö tegijate osakaal oli ka varasemalt kõrgem, suurendades teiste piirkondade mahajäämust veelgi. Samal ajal oli suur kaugtöö tegemise osakaal seotud maakondliku sissetulekute ebavõrdsuse vähenemisega.

Mitmete Euroopa riikide näitel soodustab pandeemia ajal nii üldist kui regionaalset sissetulekute ebavõrdsuse suurenemist kaugtöö võimaluse puudumine. Seevastu regionaalsed ebavõrdsused on seotud suuremate COVID-19ga seotud nakatumis- ning suremusnäitajatega. Ka Eesti andmete põhjal ilmneb nõrk statistiline seos suurema maakondliku sissetulekute ebavõrdsuse ning COVID-19 ekvivaliseeritud suremusnäitajatega.

Pandeemia on kõigest ühe aastaga muutnud radikaalselt ebavõrdsemaks ka kohalike omavalitsuste sotsiaalkaitse kulude osakaalu. Näiteks suurenesid kulud Põhja-Sakala (77%), Tori (53%), Saue (52%) ja Rae (52%) vallas aastaga üle 50%, kuid vähenesid mitmes teises omavalitsustes -25% ... -40%.

1.8. Kokkuvõte

- Pandeemia ajal kadusid teistest enam just noorte töökohad. Eesti noored puutusid töökoha kaotuse, töömahu vähenemise või palgakärpega kokku sagedamini kui OECD riikide noored keskmiselt. Erinevalt paljudest teistest OECD riikidest ei rakendatud Eestis spetsiaalselt noortele mõeldud tööturu- ega finantsmeetmeid pandeemia mõju leevendamiseks.

- Noorte sujuvat üleminekut digivahenditele põhinevale elukorraldusele pandeemia ajal on takistanud mõningad puudujäägid digioskustes, aga ka sobivate digivahendite ja internetimahu nappus.
- Pandeemia on kaasa toonud ülemaailmse noorte inimeste vaimse tervise kriisi, nii ka Eestis. Enam kui pooltel Eesti 15–24aastastel esineb enda sõnul depressiooni või teisi meeleoluhäireid, enam kui kolmandikul ärevushäireid ning kahel kolmandikul vaimset kurnatust. Eestis rakendatud abinõud ei ole olnud piisavad pandeemia tagajärjel tekkinud noorte vaimse tervise kriisi leevendamiseks.
- Pandeemia tekitatud ebakindlus tööturul ja majanduses koos vaimse tervise kriisiga on süvendanud noorte seas ebavõrdsust: viiruskriisi tagajärjel on rohkem kannatanud need, kes juba pandeemia eelselt olid haavatavamad (nt töötud, NEET-noored, madala haridusega noored).
- Hooldekodude kontrollimisega tegelevad ametnikud kinnitasid, et asutustes ei sagenenud pandeemia ajal hoolealuste hooletusse jätmine või nende õiguste rikkumine. Kui mujal riikides tehtud uuringute põhjal võis eeldada, et ka Eesti hooldekodudes sagenes pandeemia ajal hoolealuste väärkohtlemine, siis Eestis tehtud ekspertintervjuud seda ei kinnita.
- Vanemaealised on viiruskriisiga hästi kohanenud. Nad on teadlikud piirangutest ning mõistavad nii piirangute kui vaktsineerimise vajalikkust. Ehkki hirm koroonaviirusesse nakatumise ees on vanemaealiste seas suur, kogesid nad keskmisest vähem vaimset kurnatust, depressiooni ja stressi.
- Juurdepääsul olulistele teenustele või esmatarbekaupadele vanemaealised märkimisväärseid takistusi ei tunnetanud. Eriarstile pääsemist tajuti väga keerukana, aga sellega oli probleeme juba enne pandeemiat.
- Pandeemia ohjeldamisega seotud piirangud on takistanud puuetega inimestel tarbida nende heaolu ja tervislikku seisundit toetavaid teenuseid, nagu arstiabi, sotsiaalse ja tööalase rehabilitatsiooni ning vaimse tervise toetamise teenuseid. Kui pandeemia esimese laine ajal arvestati piirangute väljatöötamisel puuetega inimeste erivajadusi vähe, siis järgmiste ajal juba rohkem.
- Riigi edastatud info pandeemia ajal on laiali paljudes kanalites ja see on vaid vahel kohandatud nägemis- või kuulmiserivajadusega inimestele. Lihtsas keeles või piktogramm-infot, mis jõuaks intellektipuudega inimesteni, edastatud ei ole.
- Tasustamata kodutööd ja laste eest hoolitsemine on pandeemia ajal jäänud rohkem naiste kui meeste kanda. Kuna selliste tööde ja tegevuste maht on viiruskriisi ajal ka oluliselt suurenenud, on pandeemia toonud naiste jaoks kohati kaasa märkimisväärsed töö- ja pereelu ühitamise raskused, millest tulenevalt on osa naisi olnud sunnitud oma tasustatud töö koormust vähendama või sellest loobuma. Naiste valmidus loobuda pere nimel karjäärist või täiskohaga tööst avaldab eeldatavasti pikaegset mõju soolisele võrdsusele tööturul.
- Eestis ei ole kasutusele võetud piisavalt meetmeid toetamaks lapsevanemate edukat toimetulekut ja soolist võrdsust pandeemia ajal. Rakendatud meetmetest kõige enam on lapsevanemad rahul toidupakkide ja alusharidusasutuste kohatasuvabastusega.
- Töiste sissetulekute ebavõrdsuse kasv koroonakriisi ajal on tingitud peamiselt tööturult välja liikumisest, palkade jaotuse muutumisel hõivatute seas on olnud väiksem roll. Suurima sotsiaal-demograafilise grupi sisese ebavõrdsuse kasvuga paistavad silma noored ja pensionieelses või pensionieas isikud, kes elavad Harjumaal ja Ida-Virumaal. Tööturutoetused ja -hüvitised on aidanud vähendada hõivest väljumisega kaasnevat ebavõrdsuse kasvu.

- Viiruskriisi kahjulik mõju töötusele ja tööhõivele ilmnis kõigis Eesti maakondades, ent enim on pandeemia tabanud Harjumaad ja Ida-Virumaad. Nii on Ida-Virumaal teistest enam kasvanud juba niigi riigi kõrgeim töötuse määr ja suhteline vaesus, ent samal ajal on probleeme töötushüvitistele kvalifitseerumisega. Harjumaa puhul on seevastu enim kannatanud kolmas sektor ja ilmneb märke, et 2020. ja 2021. aastal väga edukaks osutunud töötasu hüvitis aitas maakonnas koondamisi küll esialgu vältida, kuid tegemist võis olla vaid edasilükkamisega. Samal ajal on Harjumaal enim suurenenud ka pikaajaliste töötute osakaal. Tähelepanu tuleb pöörata ka KOVide sotsiaalkaitsekulutustele, mis on riigis vaid aasta jooksul liikunud vastassuundades.

2. COVID-19 kriisi mõju majandusele

2.1. Uurimisülesanne

Uurimisülesanded, millele peatükis vastatakse, on järgmised:

- anda ülevaade Eesti majanduse sisend-väljundtabelil põhinevast makromajanduse mudelist ja analüüsida erinevate nõudluse komponentide mõju ülekannet läbi teiste sektorite ning mõju majanduse põhinäitajatele, milline on nõudluse ja pakkumise muutuste roll COVID-19 kriisi ajal;
- kuidas ettevõtted kohanesid kriisis, millised olid muutused välistööstuse kasutamises, millised struktuurimuutused toimusid majanduses, milline võib olla taastekavas planeeritud meetmete mõju.

Uurimisülesannetele vastamiseks kasutati makromajanduse mudelit, mikro- ja makroandmete analüüsi, intervjueriti poliitikakujundajaid ning ettevõtete juhte ja personalijuhte ning analüüsiti akadeemilist kirjandust.

Selles peatükis on esitatud tulemused erinevatest analüüsides. Põhjalikumalt esitatud tulemused leiab järgmistest uuringuaruannetest:

- CentAR (2022). Mudeli metoodika kirjeldus.
- CentAR (2022). Pakkumise / kasutamise tabelid ja multiplikaatorid v1.1.
- CentAR (2021). Lõpptarbimise kasvu liikumine läbi majanduse [<https://centar.shinyapps.io/io-raw-bwlinks-estonia/>]
- Tartu Ülikool (2022). Sise- ja välisnõudluse muutuste mõju analüüs makromudeliga.
- Tartu Ülikool (2022). Ettevõtete kohanemine COVID-19 kriisis.
- Tartu Ülikool (2022). Välistööstused Covidi kriisis.
- Tartu Ülikool (2022). Covid-kriisiga kaasnev majandusstruktuuri muutus.
- Tartu Ülikool (2022). Nõudluse ja pakkumise roll Covid-19 kriisis.
- Tartu Ülikool (2022). Euroopa majanduse taastekava Eesti fiskaalmeetmete analüüs. Kirjanduse ülevaade.

2.2. Kriisi areng ja ülekanne läbi majandusharude

2.2.1. Lõpptarbimise muutuse mõju majanduse võtmenäitajatele sisend-väljundtabelis

Mis juhtub, kui lõpptarbimine muutub mõne tegevusala toodete või teenuste järgi? Esiteks saavad sellel tegevusalal tegusevad ettevõtjad rohkem tellimusi, mis peaks väljenduma nii suuremas toodangumahus kui lisandväärtuses. See pole aga kõik. Kuna kõigi tegevusalade ettevõtted kasutavad suuremal või vähemal määral sisendina teiste tegevusalade tooteid ja teenuseid, siis avaldab lõpptarbimise kasvu mõju ka teistel tegevusaladel tegutsevatele ettevõtetele.

Võtame näiteks mööblitööstuse. Kui kodumajapidamiste nõudlus mööblitööstuse toodete järgi suureneb, ütleme, 100 euro võrra ja ignoreerime lihtsuse huvides käibemaksu, siis ca 52 eurot sellest moodustab import, ehk nõudlus väljapool Eestit valmistatud mööbli järgi. 15 euro jagu tekib mööblitööstuses lisandväärtust ning ca 32 euro võrra suureneb mööblitööstuse (vahe)tarbimine teiste tegevusalade toodete ja teenuste järgi (vt Lisa 1) (millest omakorda 17 eurot on import). Rohkem mõjutatud

tegevusaladeks on puidutööstus, hulgikaubandus ja transport, kuid oma osa saavad kõik tegevusalad, sh mööblitööstus ise (eksisteerib ka tegevusalasisene vahetarbimine).

Seegi pole veel kõik. Kui mööblitööstus kasutab sisendina hulgikaubanduse teenuseid, siis vajab ka hulgikaubandus suurenenud nõudluse rahuldamiseks teiste tegevusalade sisendit ja kõik hakkab otsast peale.

See, mida Lisa 1 kajastab, on vaid majanduse ringkäigu esimene ring. Tervikpildi kokkupanemiseks kasutatakse sisend-väljundraamistikku ning tegevusalade omavahelisi seoseid kirjeldavat sisend-väljundtabelit, mille abil saab leida multiplikaatorid ehk kordajad, mis näitavad, millised muutused lõpptarbimise muutumine kogutoodangus kogu tsükli lõpuks kaasa toob (vt EUROSTAT (2008) lk 487).

$$X=(I-A)^{-1}Y,$$

kus A – sisend-väljundtabeli põhjal leitud tehniliste koefitsientide maatriks (tegevusala x tegevusala)
 I – ühikmaatriks
 X – kogutoodangu vektor (tegevusalade lõikes)
 Y – lõpptarbimise vektor (tegevusalade lõikes)
 $((I-A)^{-1}$ – Leontiefi pöördmaatriks

Kuna meid huvitab eeskätt lõpptarbimise muutuse mõju kogutoodangule, siis selle saamiseks tuleb Leontiefi pöördmaatriksit korrutada lõpptarbimise muutusega.

Multiplikaatormudeli abil on võimalik välja arvutada lõpptarbimise suurenemise mõju nii kogutoodangule, kui ka lisandväärtusele ja selle komponentidele (Z). Selleks peab lisandväärtuse või selle komponendi osakaalud kogutoodangus (B) korrutama Leontiefi pöördmaatriksi ja lõpptarbimise muudatuste korrutisega (vt EUROSTAT (2008) lk 493).

$$Z=B (I-A)^{-1}Y$$



Joonis 4. Kodumajapidamiste lõpptarbimise suurenemise mõju lisandväärtusele, maksutulule ja kogutoodangule

Allikas: CentAR. „Pakkumise / kasutamise tabelid ja multiplikaatorid v1.1“ (2022).

Seni oleme rääkinud lõpptarbimise suurenemisest (ehk otsestest efektidest) ning sellest tingitud vahetarbimise suurenemisest (ehk kaudsetest efektidest). Lisaks on olemas ka tingitud efektid. Nende leidmiseks käsitletakse kodumajapidamiste lõpptarbimist endogeensena ja pannakse see sõltuma lisandväärtuse palgakomponendist. Selle (ja muude meetodiliste küsimuste) detailsem käsitlemine läheks siinkohal liiga pikaks, olgu vaid öeldud, et tingitud efektid võtavad arvesse seda, et kodumajapidamiste ostujõud suureneb otseste ja kaudsete efektide tulemusena ning tekitab seeläbi täiendava lõpptarbimise kasvu, millel on omakorda otsene ja kaudne mõju.

Otseid, kaudseid ja tingitud efekte mõjutavad lisaks majanduse struktuurile ka mitmed muud näitajad (nt impordi tarbimiskaldumus, tootemaksud, säästumäär). Nende ja teiste mõjurite arvesse võtmiseks koostati projekti käigus sisend-väljundmudel. Joonis 4 näitab, milliseks kujuneb mudelis vastava tegevusala toodete ja teenuste kodumajapidamiste lõpptarbimise üheeurose suurenemise otsene, kaudne ja tingitud mõju lisandväärtusele, maksutulule ja kogutoodangule. Nagu näha on hoolekanade ja haridustegevuste puhul otsene, kaudne ja tingitud mõju ligilähedaselt võrdne ühega, ehk üheeurose

lõpptarbimise kasv suurendab lisandväärtust ühe euro võrra. Enamasti jääb lisandväärtuse muutus siiski lõpptarbimise muutusele alla ning on väga impordimahukate tegevuse puhul (nt arvutite, elektroonika ja optika tootmine) pea olematu.

Mõju maksutulule on tavalisel väiksem kui mõju lisandväärtusele (nii hariduse kui hoolekande puhul ca 40 senti ühest eurost), kuid on ka tegevusalasid, kus olukord on vastupidine. Enamasti on see seotud väga suure importtoodete tarbimise osakaaluga, mis majandust sisuliselt ei elavda, kuid käibemaksu laekumist küll.

Täpsemat informatsiooni sisend-väljundtabeli koostamise, multiplikaatorite arvutamise ning erinevate multiplikaatorite väärtuste kohta leiab projekti käigus valminud raporti „Pakkumise ja kasutamise tabelid, multiplikaatorid ja mudeli meetodika“ kirjeldusest.

2.2.2. Eratarbimise, valitsuse tarbimise, investeeringute ja ekspordi mõju majanduse võtmenäitajatele sisend-väljundtabelis

Üks COVID-19 kriisiga kaasnev keskne makromajanduslik mõju oli nõudluse vähenemine. Peamine mure oli viiruse levikuga kaasnev haiguste ja suremuse puhang, mis oleks mõjutanud oluliselt töajõu pakkumise poolt. Peamiseks piiravaks faktoriks osutus nõudluse vähenemine, sest töötajad olid terved ja kapital säilis. Kriisis kannatasid märgatavalt eratarbimine, investeeringud ning ka kaupade ja teenuste eksport. Kompenseerimaks COVID-19 meetmete ja kriisiga kaasnevat majanduslangust, viis Eesti valitsus sisse mitmeid meetmeid ja suurendas kulutusi.

Sisend-väljundtabelil põhinev majanduse mudel võimaldab analüüsida erinevate nõudluse komponentide mõju makromajanduse võtmenäitajatele, nagu kogutoodang, lisandväärtus, töajõukulu, maksutulu, kasum ja hõive.

Võrreldes erinevaid nõudluse komponente, on kõige suurema mõjuga majandusele valitsussektori kulutuste kasv. Ühe miljoni euro suurune kulutus toob kaasa 1,15 mln euro suuruse toodangu kasvu, liites erinevate, ka sisendiks olevate, sektorite toodangud, kaasneb 0,71 mln suurune lisandväärtuse kasv ja suureneb 0,52 mln võrra töajõukulu kasv, kusjuures iga miljon toob kaasa umbes 25 töökohta ning umbes 0,34 miljoni ulatuses maksutulu.

Kodumajapidamiste tarbimise vähenemine ühe miljoni euro võrra vähendab kogutoodangut 1,03 miljoni võrra, lisandväärtust 0,51 mln võrra ja töajõukulu 0,23 mln. Hõivet vähendab tarbimise alanemine 15 inimese võrra, maksutulu 0,2 mln võrra ning kasumit 0,18 miljoni võrra. Valitsuse tarbimisega võrreldes toob erasektori tarbimise muutus kaasa veidi väiksema languse kogutoodangus ning lisandväärtuses, märgatavalt väiksemat rolli mängib valitsuse tarbimisega võrreldes eratarbimine töajõukulus ja maksutulul, kuid sellegipoolest on sel peaaegu kolm korda suurem roll kasumite mõjutajana.

Investeeringute lühiajaline mõju on väiksem kui tarbimise mõju majandusele. Nende pikaajalist mõju ei ole võimalik selle mudeliga hinnata. Investeeringute 1 mln euro suurune langus toob kaasa majanduses 0,97 mln euro suuruse kogutoodangu languse ja 0,42 mln suuruse lisandväärtuse vähenemise. Töajõukulu ja maksutulu osas on investeeringud võrreldavad eratarbimisega ja toovad kaasa 0,23 mln suuruse vähenemise töajõukulus ning 0,2 mln suuruse languse maksutulul. Kasumi osas on kahanemine kodumajapidamiste ja valitsuse tarbimise vahel umbes 0,12 mln eurot ning hõive osas on mõju kõige väiksem ehk 11 inimest.

Vaadeldes kaupade ekspordi muutust tervikuna ja peamiste kaubanduspartnerite lõikes ehk Soome, Rootsi, Saksamaa ja Läti suunas, võib Eesti majanduses näha märkimisväärselt erinevat mõju kodumaistele komponentidele. Mõningal määral erineb ka sihtriikide ekspordi mõju Eesti majandusele arvestades struktuuri majandusharude vahel.

Kõige tugevamalt mõjutab Eesti eksport kogutoodangut, mis väheneb 1 miljoni suuruse languse juures 1,35 mln eurot, kuid mõju lisandväärtusele on 0,53 mln suurune ehk vaid veidi suurem eratarbimise mõjust samale näitajale. Tööjõukulu väheneb 0,27 mln võrra, mis on paarkümmend protsenti suurem, kui seda on eratarbimisel ning investeeringutel, kuid endiselt enam kui kaks korda väiksem, kui valitsuse tarbimisel, sest tööjõu kulu osatähtsus on ekspordis väiksem. Kasum väheneb 0,17 mln ja maksutulu 0,14 mln võrra. Kasumi langus on võrreldav eratarbimise languse mõjuga, olles teiste komponentidega võrreldes kõige tulusam, samas kui maksutulu on kolmandiku võrra väiksem, kui kõige vähem maksutulu toovad eratarbimine ja investeeringud. Hõive langus on 13 inimest, mis jääb investeeringute ja eratarbimise mõju vahele. Erinevatel tegevusaladel on ekspordis makromajanduslike mõjutajatena väga erinev roll mängida ning seetõttu mõjutab tegelik ekspordi muutus keskmiselt alati erinevalt.

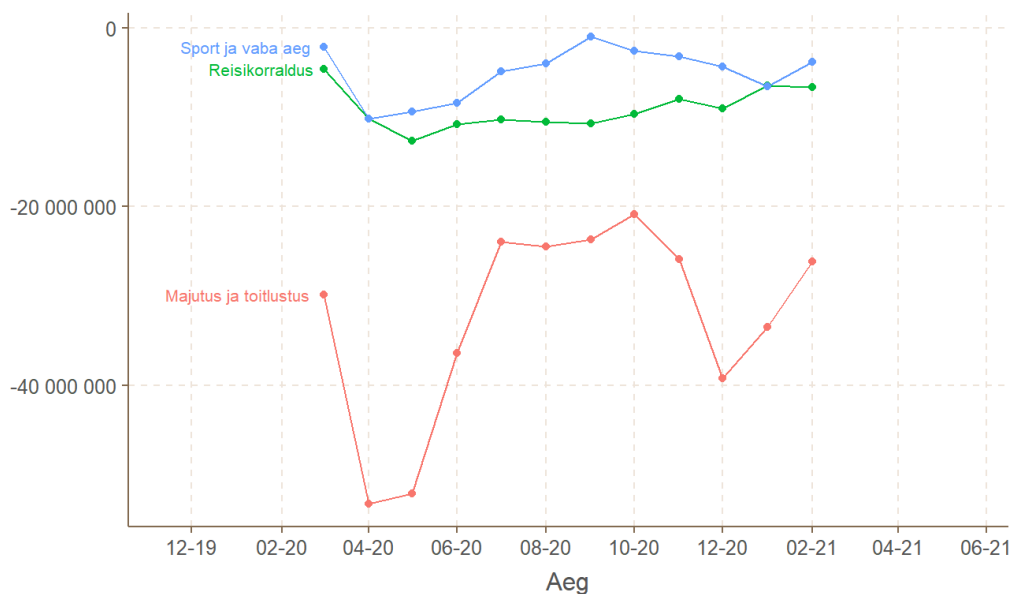
Kuna ka meie kaubavahetus riikide lõikes erineb toodete ja majandusharude struktuuris, siis on ka meie partnerriikidel mängida erinev roll. Kõikide näitajate puhul on ekspordi mõju Saksamaale Eesti majanduse jaoks kõige suurema tähtsusega, ületades keskmist mõju umbes 10 protsenti. Samal ajal omab kaubavahetus Rootsiga valitud riikidest kõige väiksemat mõju ning on keskmisest umbes 10 protsenti väiksem. Soome ja Läti suunaline kaubandus omab kogukaubandusega enam-vähem sama suurt mõju.

2.2.3. Kuidas mõjutavad esimeses laines kannatanud majandusharud teisi majandusharusid

COVID-19 esimene laine kestis 2020. aasta märtsist aprillini. Sel perioodil kukkusid käibed suurel osal majandustegevusaladest, aga selles peatükis võtame vaatluse alla kolm suurima protsentuaalse käibelangusega majandustegevusala. Võrreldes 2019. aasta märtsi ja aprilli 2020. aastaga langesid käibed enim järgmistes tegevusvaldkondades (vt Joonis 5):

- reisikorraldus (-67,6%)
- majutus ja toitlustus (-59,5%)
- sport ja vaba aeg (-48,6%)

Käibe langus ei ole sama, mis lõpptarbimise langus (projekti käigus koostatud makromudel opereerib lõpptarbimise muutustega), kuid nende kolme majandustegevusala lõpptarbimise osakaal kogutoodangus on küllaltki kõrge (vastavalt 88%, 85% ja 85%), mis tähendab, et ka nende tegevusalade toodete ja teenuste lõpptarbimine langes märkimisväärselt.

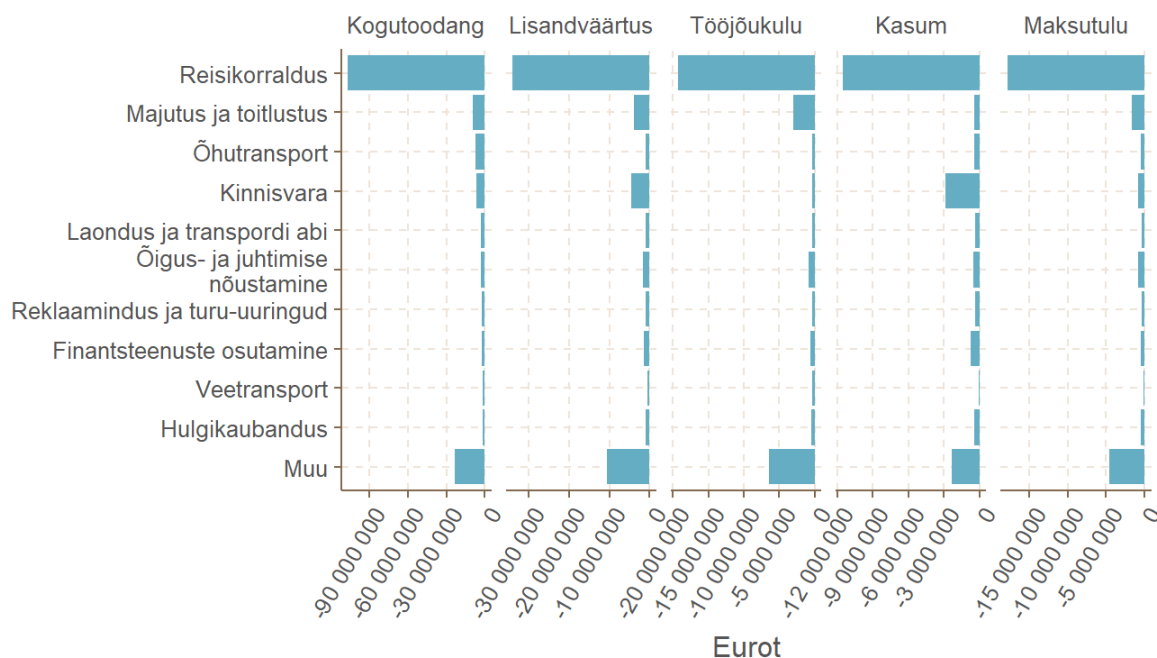


Joonis 5. Lõppkasutamise langused perioodil 2020. a märts – 2021. a veebruar

Allikas: CentAR (2022). „Kuidas mõjutavad esimeses laines kannatanud majandusharud teisi majandusharusid“.

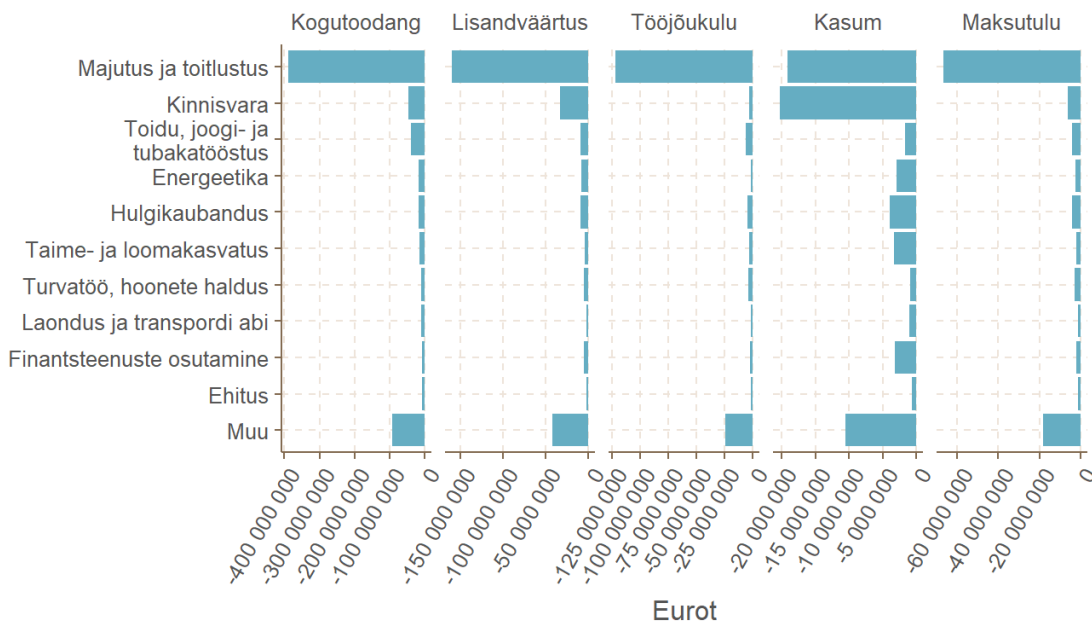
Milline on selle muutuse mõju lisandväärtusele? Kuna paljude tegevusalade lõpptarbimine langes samaaegselt, siis on küllaltki keeruline öelda, palju oli tingitud ühe, palju teise ning palju kolmanda majandustegevusala lõpptarbimise langusest – kindlasti mõjutasid majandustegevusalad teineteist vastastikku. Küll aga on võimalik mängida järgmist mõttemängu. Eeldame, et kõigi suurema lõpptarbimise langusega majandustegevusalade lõpptarbimise languseid on võimalik vaadata isoleeritult ehk siis eeldusel, et teiste tegevusalade lõpptarbimine ei muutunud. Nii saame vaadata, milliseks kujuneks eelmisel joonisel toodud lõpptarbimise muutuste mõju olulisematele majandusnäitajatele.

Ootuspäraselt langeb lisandväärtus kõige rohkem nendel tegevusaladel, mille lõpptarbimine väheneb. Mõju teistele tegevusaladele on palju tagasihoidlikum. Reisikorralduse lõpptarbimise langus mõjutas kõige rohkem majutuse ja toitlustuse ning kinnisvara sektori lisandväärtust (vt Joonis 6). Majutuse ja toitlustuse lõpptarbimise langusel oli lisandväärtuse vaates kõige suurem mõju kinnisvarale ja hulgikaubandusele (vt Joonis 7). Spordi ja vaba aja lõpptarbimise languse mõju on veidi tagasihoidlikum, lõpptarbimise langus mõjutas enim kinnisvara, energeetika ning turvatöö ja hoonete halduse lisandväärtust (vt Joonis 8).



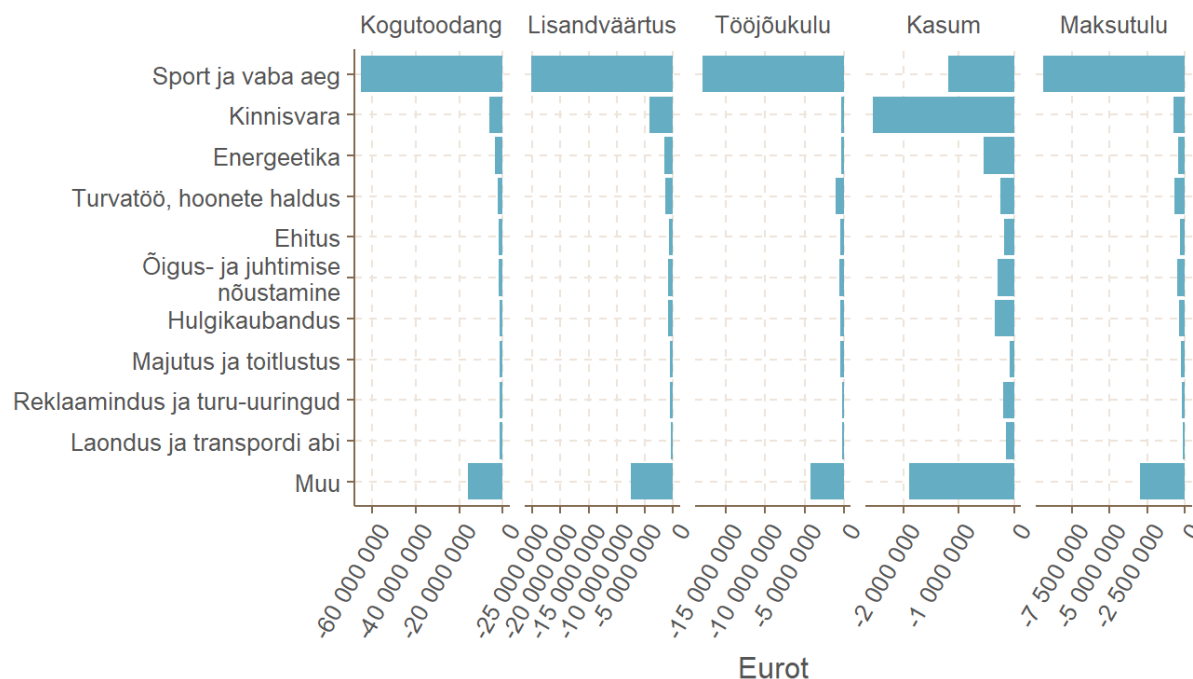
Joonis 6. Reisikorralduse lõpptarbimise languse mõju majandustegevusalade lõikes 12 kuu jooksul pärast COVID-19 kriisi algust, kuud summeeritult

Allikas: CentAR (2022). „Kuidas mõjutavad esimeses laines kannatanud majandusharud teisi majandusharusid“.



Joonis 7. Majutuse ja toitlustuse lõpptarbimise languse mõju majandustegevusalade lõikes 12 kuu jooksul pärast COVID-19 kriisi algust, kuud summeeritult

Allikas: CentAR (2022). „Kuidas mõjutavad esimeses laines kannatanud majandusharud teisi majandusharusid“.



Joonis 8. Spordi ja vaba aja tegevuste lõpptarbimise languse mõju majandustegevusalade lõikes 12 kuu jooksul pärast COVID-19 kriisi algust, kuud summeeritult

Allikas: CentAR (2022). „Kuidas mõjutavad esimeses laines kannatanud majandusharud teisi majandusharusid“.

Kuna tegevusalad on erineva suurusega, siis on nende suhteline käive ja sellest tulenev lõpptarbimise langus absoluutsummas mõõdetuna küllaltki erineva mõjuga. Liites kokku perioodi 2020. aasta märts – 2021. aasta veebruar lõpptarbimise erinevused ning arvutades nende koondmõju kogu majanduse lisandväärtusele on tulemused järgmised:

- reisikorraldus: -234,5 mln eurot ehk ca -0,9% 2020. aasta SKPst
- majutus ja toitlustus: -847,4 mln eurot ehk ca 3,2% 2020. aasta SKPst
- sport ja vaba aeg: -131,9 mln eurot ehk ca 0,5% 2020. aasta SKPst

Kuna tegelikkuses sisaldasid analüüsi sisendiks olnud käibelangused ning nendest tuletatud lõpptarbimise langused majandustegevusalade omavahelisi vastasmõjusid, siis ei tohiks neid tulemusi omavahel liita ning ka eraldiseisvaid hinnanguid tuleks käsitleda suurusjärguhinnangutena, mis lisaks vaatlusaluse tegevusala lõpptarbimise reaalsele vähenemisele sisaldavad mingil määral ka teiste tegevusalade vahetarbimise vähenemist.

2.2.4 Kriisi- ja taastumisfaasi tegelikud arengusuunad ning nende võimendumine läbi majandusharude

Nõudluse struktuur muutus aastal 2020 ning see võib potentsiaalselt kaasa tuua keskmisest erineva mõju majandusele. Eratarbimise puhul on võimalik hinnata tegeliku tarbimise languse mõju majandusele eeldades üldise majanduse sisend-väljundstruktuuri stabiilsust ning võrrelda seda muutustega, mille tõi kaasa eratarbimise kulutuste muutus aastal 2019. Seejuures tuleb arvestada, et aastal 2020 langes kõige

enam majutuse ja tootlustuse tarbimine, samuti reisibüroode ja reisikorraldajate teenuste tarbimine, mõjutatud olid ka tekstiilitootmine ja maismaaveondus. Samal ajal aga kasvas märgatavalt toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmine ning veidi ka mööbli tootmine, taime- ja loomakasvatus, kirjastamine jne. Nõudluse 2020. aasta languse analüüsil väheneb 1 miljoni võrra osa kaupade tarbimine, kuid kasvab teiste kaupade tarbimine.

2020. aasta eratarbimise languse mõju oli tugevam, kui oleks olnud samaväärne kõikide kaupade ja teenuste tarbimise vähenemine. Ehk tugevamalt said Eestis kriisist mõjutatud need sektorid, mis on Eesti majanduse toimimisele olulisemad. Ühe miljoni suurune tarbimise vähenemine aastal 2020 tõi kaasa 1,18 mln suuruse languse kogutoodangus, 0,56 mln suuruse languse lisandväärtuses, 0,30 suuruse languse tööjõukulus ja 0,14 suuruse languse kasumites. Kõige suuremat mõju omas 2020. aasta hõivele, kus miljonisuurune kulutuste langus vähendas töökohti 28 inimese võrra. Mõju oli suurem isegi valitsussektori keskmisest hõive mõjust, mis oli 25 inimest.

Kriisi hilisemas faasis oli tarneahelate nõrgenemisel ja katkemisel probleeme sisendite kättesaadavusega, mis on pakkumispoolne piirang. Eesti majandusele tähendas aga sisendite rahvusvaheliselt turult mittekättesaamine nõudlust asenduskaupade järele kohalikul turul ning Eesti toodete järgi nõudlust kaubanduspartnerite turgudel. Majanduse taastumine aastal 2021 on olnud tugev, seda eriti võrreldes Euroopa keskmisega. Kaubanduse mahud ületavad 2019. aasta näitajaid, kasvanud on ka investeeringud ning valitsussektori tarbimine. Kõige aeglasemalt taastus erasektori tarbimine, mis on saanud hoogu juurde alates 2021. aasta teisest kvartalist.

2.2.5 Lisateema: nõudluse ja pakkumise šokkide osatähtsus läbi kriisi

COVID-19 kriisi üks suurtest mõjukanali küsimustest oli see, kas tegemist on nõudluse või pakkumispoolse kriisiga. Pakkumispoolse šoki puhul on mõjutatud tootmissisendid, kapital ja tööjõud ning tootlikkus. Nõudluspoolset majandust tabanud šoki puhul on tööjõud ja kapital olemas ning samuti toimivad protsessid endiselt hästi, kuid puudu on klient, kes tooteid ja teenuseid ostaks.

Vastus sellele küsimusele näitab kätte, kuivõrd hästi sobib traditsiooniline nõudluspoolne poliitika, nagu selleks on valitsuse tarbimise ja ülekannete kasv ning rahapoliitika lõdvendamine, sellesse konteksti. Kui kriis on pakkumispoolne, siis ei ole traditsioonilised nõudluspoolsed meetmed väga mõjusad, sest need ei suurenda toodangut, vaid tekitavad pigem hindade tõusu. Nõudluse ja pakkumise tähtsuse mõistmine täiendab ka sisend-väljundtabeli põhise analüüsi, kus fookuses on just nõudluspoolne maailmavaade ning nõudluse ülekandumine ühest majandusharust teise.

Nõudluse ja pakkumise muutuste analüüsiks koostasime vektor auto-regressiivse (VAR) mudeli, kus põhinäitajana kasutatakse majandusaktiivsuse mõõdikuna sisemajanduse kogutoodangut (SKPd), mis on kõige laiem majanduse näitaja. Hindade mõõdikuna kasutasime aga SKP deflaatorit tarbijahindade asemel. SKP hinnad mõõdavad paremini riigis toimuvat, sest seal on imporditud hindadel väiksem osa, kui seda on tarbijahindades.

Selleks, et jaotada majandust mõjutavad faktorid pakkumiseks ja nõudluseks, kasutatakse analüüsis märgipiiranguid saadud šoki mõjule, ehk nõudlusšokid on need, kus hinnad liiguvad kogustega samas suunas ning pakkumisšokid on need, kus hinnad liiguvad kogustega vastassuunas. Tegemist on lihtsustusega, väikeses osas võib olla ka nõudluspoolseid šokke, mis mõjutavad koguseid ja hindu vastassuunas lühiajaliselt ja ka pakkumisšokke, mis mõjutavad lühiajaliselt näitajaid samas suunas. Et võrrelda ja valideerida Eesti analüüsi, võrreldakse tulemusi ka Läti ja Leedu ning euroala andmetega.

Mudeli hindamise periood Eesti kohta on 1995kv1-2021kv4 ning Läti ja Leedu kohta 1999kv1 kuni 2021kv3.

Majanduse šokkide dekomponeerimine näitas, et COVID-19 kriis oli peamiselt nõudlus kriis sisemajanduse kogutoodangu osas. SKP kukkumine oli peamiselt seotud erinevate nõudluse komponentidega. Pakkumise pool peaaegu ei mõjutanud kogutoodanguid. Küll aga mängis pakkumise pooli rolli hindade dünaamika: pakkumise šokid, mis on üle viimase kahekümne aasta olnud pigem vähemuses, on ka varem mõjutanud rohkem hindu majanduses. Need tulemused sobivad kokku ka eelneva makroökonoomilise analüüsiga, kus pakkumispoolseteks mõjuriteks peetakse eelkõige energia hindu ning nendest põhjustatud kodumaiste hindade dünaamikat.

Tulemused sobivad kokku ka ettevõtjate hinnanguga, et tegemist oli nende jaoks nõudluspoolse šokiga ning probleemiks pakkumispoolel oli eelkõige sisendi hindade kasv. See tähendab, et ka eelnev analüüs, mis vaatas eelkõige nõudlustest tulenevat mõju ja ülekannet läbi majanduse, on kriisi mõistmisel olnud kõige olulisem. Samuti valideerib see kasutatud nõudluspoolseid meetmeid, mis olid suunatud tarbimise kindlustunde toetamisele, samal ajal tootmispotentsiaali hoides.

2.2.6 Kokkuvõte

See alapeatükk käsitleb majanduse tegevusvaldkondade omavahelist seotust ning erinevate majandusharude mõju kogutoodangule, lisandväärtusele, maksutulule ja hõivele. Samuti uurib erinevate nõudluskomponentide rolli Eesti majanduses ja küsib, kuivõrd oli COVID-19 põhjustatud šokk majanduses nõudluspoolne või pakkumise faktoritest mõjutatud.

Tulemused näitavad, et Eesti majanduse erinevatel harudel on väga erinev mõju Eesti majanduse võtmenäitajatele. Reisikorralduse lõpptarbimise langus mõjutas kõige rohkem majutuse ja toitlustuse ning kinnisvara sektori lisandväärtust, samas kui majutuse ja toitlustuse lõpptarbimise langusel oli lisandväärtuse vaates kõige suurem mõju kinnisvarale ja hulgikaubandusele. Spordi ja vaba aja lõpptarbimise languse mõju teistele sektoritele on veidi tagasihoidlikum, mõjutades enim kinnisvara, energeetika ning turvatöö ja hoonete halduse lisandväärtust.

Kuna erinevad nõudluse komponendid sisaldavad erineval hulgal erinevate majandusharude tooteid ja teenuseid, siis pole ka nõudluse komponentide mõju sama. Kõige suuremat mõju Eesti majandusele omab valitsuse tarbimise muutumine, kuna see suurendab kõikidest teistest nõudluse komponentidest rohkem lisandväärtust, hõivet ja töajukulu, jättes samas puudumata kasumid. Eratarbimise mõju on lühiajaliselt suurem investeringute ja välisnõudluse omast. Sisemine nõudlus ja selle toetamine on endiselt Eesti majanduse arenguks väga olulised. COVID-19ga kaasnenud majanduslangus tõi ka tarbimisstruktuuri muutuseid, osade kaupade tarbimine vähenes rohkem kui teiste ning makromajanduse mudelit kasutades võib väita, et lõpptarbimise mõju langus mõjus majandusele tugevamalt, kui seda oleks teinud kriis, mis oleks kõiki sektoreid võrdsemalt kohelnud.

Majandust mõjutavate nõudluse ja pakkumise faktorite dekomponeerimine näitas, et COVID-19 kriis tõi majanduslanguse peamiselt nõudluse vähenemine. Pakkumise piirangutel oli minimaalne roll majanduskasvu aeglustajana. Väga olulist rolli mängisid pakkumispoolsed muutused aga hindade muutustes, jättes nõudluse muutustele teisejärgulise rolli.

2.3 Tööandjate ja töötajate kohanemine

2.3.1 Ettevõtete hakkamasaamine kriisis: kaotajad

Tugevalt kannatanud ettevõtete jaoks oli kriis põhiliselt nõudluskriis. Eriti turismi, meelelahutuse ja transpordi (bussiliiklus, laevandus) valdkonnas ning ka paljude väikeste äride jaoks, avaldus kriis klientide puudumises, mis tulenes COVID-19ga seotud piirangutest: ettevõtete laussulgemised, liikumis- ja reisi piirangud, viiruse ja sissetulekutega seotud ebakindlus tarbijate seas. Mõjutatud olid ka meelelahutus- ja turismindusega seotud valdkonnad, nt turistidele keskendunud juuksurialongid, peoriieks keskendunud õmblusstuudiod, hotellide koristusfirmad jne. Kaotajad tajusid kriisi kui katastroofi ja šokki, mis avaldus väga suures ja järsus käibe languses. Paljudele neist kestab kriis edasi ehk lõppu ei paista ka pea kaks aastat hiljem. Eriti just majutussektoris ja väike-ettevõtjate seas võrreldi kriisi tupikseisundiga, kus nõudluse kasvu ei paista, kuid pole ka alternatiive ootamisele. Meetmed ei kata vajadusi või nendele ei kvalifitseeruta ning ajutine sulgemine tuleks liiga suure hinnaga. Näiteks hotellide puhul on taasavamine seotud suurte kuludega, kuna kliendibaasi taastamine on aeganõudev.

Kriisist puudutatud ettevõtete seas sai ellujäämise võtmeküsimuseks see, kuid võrd paindlikuks osutus ettevõtte struktuur, kas meetmetele kvalifitseeruti ning kui vastutulelikud olid koostööpartnerid. Nõudluse tugeva ja pikaajalise langemise tõttu alustati juhtimise ja administratsiooniga seotud tööjõu hulga vähendamise, kuid kriisi pikenedes hakati vähendama ka muud tööjõudu. Töötajaid loodetakse küll kriisi lõppedes tagasi värvata (nt turismisektoris), kuid tuntakse muret tööjõu puudumise üle tulevikus, kuna inimesed on läinud teistesse sektoritesse.

Üleüldiselt tõstis toetustele mittekvalifitseerumine nende konkreetsete ettevõtete haavatust, sest nad olid momentaalselt suhteliselt halvemas olukorras. Ilmeks näiteks on siin väikeettevõtjad, kes ei kvalifitseerunud enamikule meetmetele, kuna meetmed olid disainitud palgatöötajatega ettevõtete jaoks. Samuti suurenes haavatavus nendes ettevõtetes, kus kvalifitseerumine oli raskendatud käive alamäära tõttu. Kui mitu erinevat tegevust olid registreeritud ühe ettevõtte alla, mis on sagedasem tava väikeettevõtjate jaoks, oli abile kvalifitseerumine kohe keerulisem, sest käibe langust arvestati ettevõtte, mitte tegevuse põhisel.

Peamised tegurid, mis tõstsid ettevõtete haavatavust, olid:

1. Piirangutest mõjutatud tegevusvaldkonda ja sektorisse kulumine: kõik valdkonnad ei ole olnud kriisist samamoodi puudutatud.
2. Ettevõtte tegevuse pandlikkus: nt on hotellide ajutine sulgemine väga kulukas ja likviidsuse säilimine ning rendikulude langetamine sõltus pankade ja rendiandjate vastutulelikkusest ning toetusmeetmele kvalifitseerumisest.
3. Toetusmeetmete mitte- või väikses mahus kvalifitseerumine: raskem oli hakkama saada neil, kes ei kvalifitseerunud meetmetele (või kvalifitseerusid ainult osaliselt) tehnilistel tingimustel (nt osatühingute teema) või poliitilistel tingimustel (sh meetmete disain, eriti tõsiasi, et enamik meetmeid ei katnud väikeettevõtjate vajadusi).
4. Koostööpartnerite koostöövalmidus. Ettevõtte käekäik sõltus suuresti ka sellest, kuid võrd vastutulelikud olid rendipindade omanikud üüri vähendamisel või maksepuhkuste andmisel ning milline oli sisendite tarnijate võimalus ja soov pikendada maksetähtaegaid.

Haavatavus on olnud eriti suur juhtudel, kui koroonakriis on avaldanud mitmekordset mõju nii piirangute osas (nt siis, kui tegemist on majutusettevõttega, kes sõltub välituristidest) kui ka võimaliku toimetuleku strateegiatega osas (nt kui rendileandja ei tulnud renditingimustes vastu või kui ligipääs kapitalile oli piiratud). Raskendatud oli olukord eriti seal, kus tegevusala või oma ressursid ei soosinud asendusturgude leidmist ega ümberprofileerimist (nt vanalinna hotellid).

Tugevalt mõjutatud ettevõtted kasutasid kriisiga toimetulekuks erinevaid viise. Milliseid toimetuleku strateegiaid kasutati ja mis toimised, sõltus suuresti sellest, kuivõrd oli ettevõtte ja selle sektor kriisi tõttu haavatav. Strateegiaid võib jagada seitsmeks:

1. Palgakulude kokkuhoidmine: töötajate koondamised (ja uute mitte värbamine), palga vähendamised, (ajutine) sulgemine (näiteks restoranid, kohvikud, busi- ja laevaliinid, reisibürood ning ebaefektiivsed müügikohad).
2. Muude kulude ülevaatamine ja läbirääkimised tarnijatega. Avaliku sektori rendipindadel tegutsevatel ettevõtetel oli suurem võimalus läbi rääkida rendi hinna osas. Vähendati ka turunduskulutusi, lükati edasi kampaaniad.
3. Investeeringute osas oli ettevõtete hulgas näha kohanemist kahel viisil. Esiteks jäeti investeeringud ära. Pigem säästeti raha ennast tegutsemisvõimelisena hoidmiseks. Seda tendentsi oli näha ka ettevõtete hoiuste kasvus. Teiseks, kui investeeringuid tehti, siis ainult muutustele suunatuna, näiteks digitaalseteks lahendusteks, millega loodeti saavutada ettevõtte tõhususe ja konkurentsivõime kasvu. Eriti kasvasid investeeringud e-poodide avamisele. Osa ettevõtteid suunasid oma investeeringuid ka tööjõu hoidmisele, nt erinevatesse motivatsioonipakettidesse ja uute toodete arendamisse, millele oleks nõudlust ka viiruskriisi ajal (nt toitlustuse ettevõtte investeeris pakendamislaini, et hakata poodide jaoks võileibu tootma).
4. Ettevõtte tõhusaks muutmine: paindlikkus (töötajate ajutine ümberpaigutamine ettevõttes, paindlikud töökoormused ja -ajad), administratsiooni/juhtimise ülesannete vähendamine, tööprotsesside digitaliseerimine (nt e-kohtumised kulu- ja ajarohkete füüsiliste kohtumiste asemel).
5. Asendusturgude otsimine/ümberprofileerimine: uute klientide värbamine, uued tegevusalad, uued koostööpartnerid, uued nišid, ettevõtete uuendamine (uued brändid, tooted, remondid, ideed jne), e-kaubanduse ja *drive-in* müügivõimaluste kasutamine.
6. Likviidsuse säilimine: maksetähtaegade läbirääkimised, maksepuhkuse kasutamine, võlgade ajastamine, oma ressursside kasutamine ja laenu võtmine. Oluliseks abiks olid ka erinevad toetusmeetmed.
7. Ennetusmeetmed: hügieeninõuete ja -piirangute järgimine (hügieenikavad, kaugtöö süsteemid, haiguspäevade kompenseerimine), sektoriülene koostöö.

Üldise tööturuarengusuundade taustal tuntakse, et vastamata erinevatele motivatsioonipakettidele ja tagasitulemise meelitamise strateegiatele, ei ole võimalik piisavalt tööjõudu leida või hoida. Seda nähakse võimaliku püsiva muutusena, kuna ka kutsehariduskeskustes on hinnanguliselt tuntavalt kahanenud ka huviliste arv, kes soovivad nt majutusega seotud erialasid õppima minna. Seal, kus võimalik, kaalutakse tulevikus välistööjõu kaasamist.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et kaotajate hulka kuuluvad need ettevõtted, kes on olnud koroonaleviku ja sellega seonduvatest piirangutest otseselt mõjutatud ja meetmetele mittekvalifitseeruvad. Nende toimimine sõltus väga suurel määral juhuslikest faktoritest, mis polnud seotud ettevõtte teadlike

valikuga. Hakkamasaamine sõltus aga ettevõtte omanike, juhtkonna ja töötajate loominguvõimelisusest ning kohanemisvõimest.

2.3.2 Ettevõtete hakkamasaamine kriisis: võitjad

Suurimat mõju avaldas haavatavustase määramisel ettevõtte kuuluvus piirangutest vähem või mitte mõjutatud sektoritesse. Vähem kannatanud ettevõtete seas ja võitjate hulgas kogeti kriisi kui ajutist ja lühiajalist ning oodatust väiksema mõjuga sündmust. Eriti saab siin esile tuua esmatarbekaupu müüvaid jaekaubandusettevõtteid ja nendega seotud sektoreid, kus nõudlus kasvas nii, et osa ettevõtteid koges ülekoormust ning tärneraskusi. Väiksemat kriisi mõju nägi ka ülejäänud jaekaubandus ja pangandus, kuna neil säilis nõudlus, ning disaini- ja IT ettevõtted, kus nõudlus taastus kiiresti.

Tugeva nõudluskriisi asemel mõjutas neid valdkondi piirangute ja kriisiga seonduv pigem ettevaatlik tarbimine. Näiteks kahanesid ajutiselt disaini ja IT valdkonnas projektide mahud ning langesid hinnad, mida tellijad olid valmis maksma. Jaekaubanduses tunti vähem piirangute mõju seal, kus pood paiknes väljaspool suuremat kaubanduskeskust. Võitjate seas nähti kriisi muutuste kiirendajana ning ümberstruktureerimist soosivana. Näiteks muudeti mitmes ettevõttes töökorraldus tõhusamaks, mille tõttu vähendati tööjõunõudlust eriti juhtimise ja administratsiooni funktsioonides.

Suhteliste võitjate hulgas investeeringud olulisel määral ei vähenenud. Osa ettevõtteid kasutasid võimalust ja palkasid lisatööjõudu kohe peale esimese laine möödumist. Võitjad ei vajanud riiklikke meetmeid, kuid kriis võimaldas oma protsessid kriitiliselt üle vaadata. Efektiivsuse tõstmiseks ja kasumlikkuse kasvuks hoiti ka võitjate hulgas kulusid kokku ja suurendati likviidust. Need meetmed olid aga palju väiksemamahulised ja ajutisemad kui suhteliste kaotajate hulgas. Küll aga rakendati sarnaselt kaotajatega järgnevaid strateegiaid:

1. Ettevõtte tõhusaks muutmine: paindlikus (töötajate ajutine ümberpaigutamine ettevõttes, paindlik töökoormus ja -aeg), administratsiooni/juhtimise töö vähendamine, tööprotsesside digitaliseerimine (nt e-kohtumised, mis olid füüsilistest kohtumistest odavamad).
2. Uute turgude otsimine ja ümberprofileerimine: uute klientide värbamine, uued tegevusalad, uued koostööpartnerid, uued turunišid, ettevõtete uuendamine (uued brändid, tooted, remondid, ideed jne), e-kaubanduse laiendamine.
3. Ennetusmeetmed: hügieeninõuete ja -piirangute järgimine (kaugtöö süsteem, haiguspäevade kompenseerimine).

Suhteliste võitjate hulka kuuluvad need ettevõtted, kes on olnud koroonast vähem haavatavad. Tegurid, mis alandasid ettevõtete haavatavust, olid:

1. Piirangutest mõjutatud tegevusvaldkonda ja sektorisse mittekuulumine ja toetusmeetmete mittevajamine: kriisi alguses ei olnud selge, millised sektorid saavad rohkem mõjutatud ja millised võivad võita. Oluliseks sai ka võimekus muutunud nõudlusestruktuuriga kaasa minna. E-kaubanduse võimekusega ettevõtted oli kohe paremas positsioonis kui need, kus seda võimekust polnud, kuigi enne kriisi võis e-kaubanduse osa kogukäibes olla marginaalne.
2. Paremas finantsilises seisus ettevõtted: need, kellel olid ressursid investeeringuteks olemas, kuid investeeringud olid tegemata, võitsid võrreldes nendega, kes olid oma ressursid juba investeeringuteks (juhuslikult) kasutanud ning kel oli vabu vahendeid vähe.
3. Toetusmeetmetele kvalifitseerumine: suhteliselt lihtsam oli hakkamasaamine neil, kes vastasid meetmete kvalifitseerumiskriteeriumitele. Kvalifitseerusid need, kus ühe ettevõtte all oli vaid üks

tegevus, mis võimaldas näidata suuremat käibe langust. Suurem käibe langus tähendas võimalust kvalifitseeruda riigi meetmetele, andes eelise nende ettevõtete ees, kelle käive langes vähem, sest nad said oma tooteid ja teenuseid soodsamalt pakkuda.

4. Toimetuleku strateegiate võimalus: avaliku sektori rendipindadel oli suurem võimalus saada omanikuga kokkuleppele rendikulude vähendamise või maksegraafiku osas. Erarendipindade omanike puhul sõltus kõik rendipinnaomaniku vastutulelikkusest. Kokku tähendas lahkem rendipinna omanik suhtelist võitu nende ettevõtete ees, kelle rendipinna omanikud polnud vastutulelikud.
5. Ettevõtete grupid, kus ühe omaniku, kuid erinevate ettevõtete all oli palju erinevaid tegevusi. Nendel puhkudel oli võimalik kvalifitseeruda toetustele ja ühelt tegevusalalt tuua töötajaid teise alla ilma suuremate kuludeta. Samas vaid käivet kasvanud sektorites oli pigem raske töötajaid palgata, esialgu suure ebakindluse, hiljem suure üldise tööjõunõudluse tõttu.
6. Riigisektori koostööpartnerite ja klientide olemasolu. Turu kadumise ajal oli hakkamasaamine lihtsam ettevõtetel, kes said kasu riigi tehtavatest investeeringutest, näiteks ehitusse suunatud programmid. Kasu oli ka riigisektori hotelliklientide ja teenuste lepingutest.

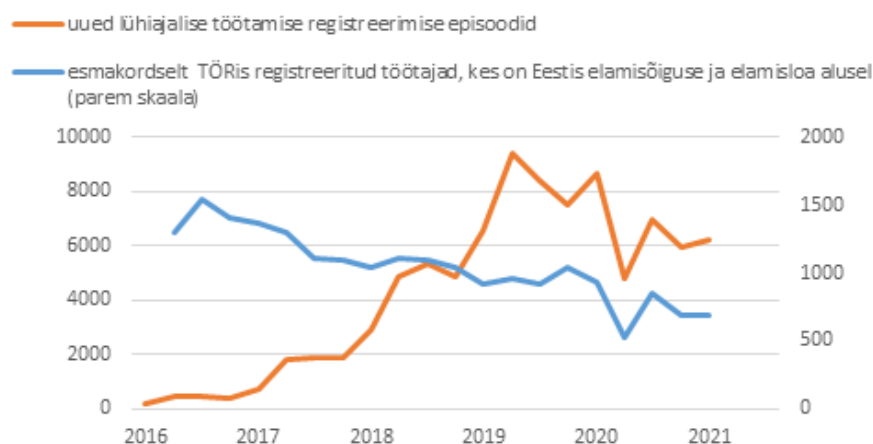
2.3.3. COVID-19 kriis ja töömigratsioon

Koroonaviiruse kriisi alguses, 2020. aasta esimeses pooles, sulgesid riigid oma piirid ja keelasid mitte-hädavajaliku piiriülese reisimise: rahvusvahelised lennud tühistati, rahvusvahelised maismaatranspordi regulaarliinid ei väljunud. Lisaks sellele peatati Eestis ajutiselt ka viisade väljastamine.

Rahvusvahelise reisimise piirangutel oli potentsiaalselt suur mõju ka töörandele. Paljud Eesti ettevõtted leidsid end olukorrast, kus uusi töötajaid välismaalt värvata oli või tundus keeruline ning olemasolevate lühiajaliste töötajate viisade kehtivus hakkas lõppema. Eriti palju avalikkuse tähelepanu said põllumajandusettevõtted, eelkõige maasikakasvatajad, kus välismaiste hooajatöötajate põud ähvardas saagi põllule jätta.

Alates 2016. aastast kuni koroonaviiruse kriisi puhkemiseni 2020. aastal suurenes Eestis lühiajaliselt kolmandatest riikidest värvatud töötajate arv jõudsalt. Samuti suurenes esmalt IT spetsialistide ning seejärel kõigi tippspetsialistide sisserände piirarvu alt vabastamisest järel elamislubade alusel Eesti tööturule saabunute arv. Olulist rolli mängis siin nii mõlema skeemi reeglite järkjärguline lõdvendamine kui ka tööturu (üle)kuumenemine ja kasvav tööjõupuudus.

Suhteliselt lühike tööepisoodi kestus ja uute registreerimiste järsk kahanemine tõi kaasa kehtivate registreerimiste märgatava languse aastal 2020 (vt Joonis 9). Kui piirangute tühistamisega taastus uute registreerimiste arv üsna kiiresti, jäi see siiski allapoole kriisieelset taset ja ajutine mõõn sissevoolus mõjutas riigis viibivate töötajate arvu terve järgneva aasta jooksul.



Joonis 9. Uute registreeritud lühiajaliste töötamiste arv ja esmakordselt TÖRis registreeritud elamisloa või elamisõigusega välismaa kodanike arv

Allikad: Politsei- ja Piirivalveameti andmebaasid, töötamise register.

Võrreldes lühiajalise tööjõuga oli pandeemia mõju pikaajaliselt Eestis töötavate välismaalaste arvule mõõdukam: aastavõrdluses ulatus langus 2021. aasta esimeses kvartalis ligikaudu 900 inimeseni (vt Joonis 10). Sealjuures jätkus elamisõigusega töötajate arvu kasv ning elamisloaga töötajate arv kahanes. 2021. aastaks moodustasid elamisõigusega töötajad ligikaudu kolmandiku pikemat aega Eestis töötavatest välismaalastest. Langus ei pruugi elamislubadega inimeste puhul tähendada riigist lahkumist, sest hõive katkemisel võivad nad kohapeal uut tööd otsida.

Perioodil 2019–2021 oli TÖRis registreeritud töötajatega ettevõtetest ligikaudu 8% ehk 8000 ettevõttes tööl vähemalt üks elamisloa või -õiguse alusel Eestis viibiv välismaa kodanik ning 3% ehk umbes 3400 ettevõttes vähemalt üks lühiajalise töötamise registreerinud välismaalane. Hõivatute seas on välismaalaste osakaal suurim info- ja side tegevusalal, kus enamik välismaisest tööjõust viibib Eestis elamisõiguse või elamisloa alusel. Sellele järgneb haldus- ja abitegevuste tegevusala ning ehitus.

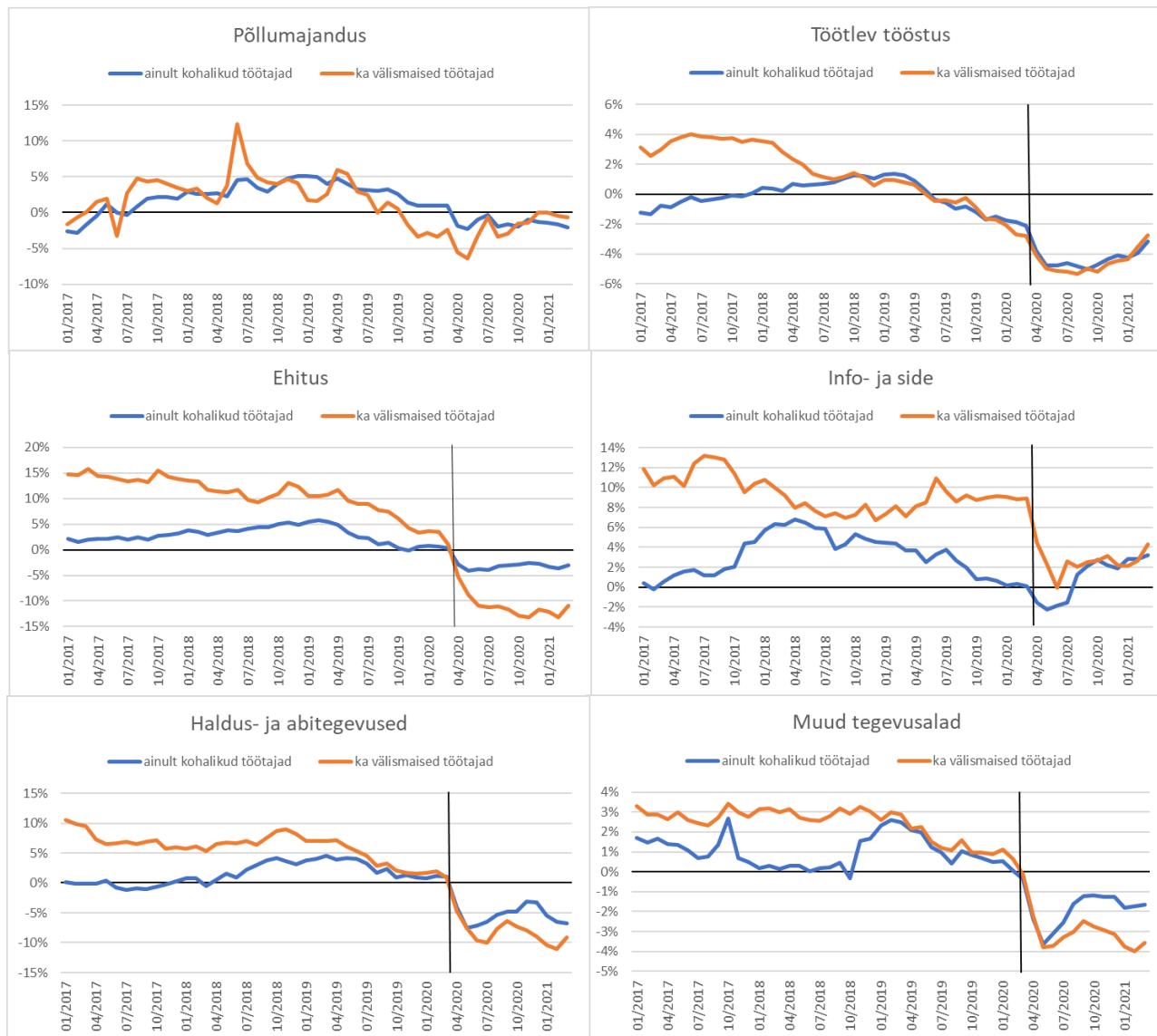
Välismaiste töötajate osakaal ettevõtte töötajaskonnas on seda suurem, mida suurem on ettevõtte käive. Kui käivet töötaja kohta pidada tootlikkuse lähendiks, siis välismaiste töötajate osakaal mediaanist madalama tootlikkusega ettevõtete töötajaskonnas on suurem kui mediaanist kõrgema tootlikkusega ettevõtete omas.

Välismaise tööjõu palkamises on tugev inerts. Aastatel 2017–2019 töötas lühiajalise välismaise töötajaga ettevõttes välismaalastest töötaja 75% juhtudest ka järgmisel aastal ning elamisloa või -õigusega töötaja puhul oli sama tõenäosus 79%.

Tehtud intervjuude põhjal saab väita, et välistööjõu palkamine on ettevõtete jaoks ajamahukas ning põhineb pikaajalistel suhetel ning usaldusel. Esimeste välistöötajate palkamine on keeruline ettevõtte jaoks mitte ainult kodumaiste protseduuriireeglite õppimise seisukohalt, vaid ka õigete töötajate leidmise vaatenurgast. Uue töandjana on vaja luua usaldus enda vastu ka välismaiste töötajate hulgas. Seda on kõige parem saavutada välismaist tööjõudu palgates. Kuna usaldus on uute välistööjõudu palkavate ettevõtete suhtes madal, siis on piiratud ka oskustöötajate palkamise võimalused. Töötajatega stabiilse töösuhte loomine võtab aega.

Esimesi töötajaid palgates ning usalduse kasvades toimub järgnevate töötajate tulek sageli mitteformaalsete võrgustike kaudu. Seal on samuti suur roll vastastikusel usaldusel. Töötajad levitavad kodumaal infot, et tegemist on usaldusväärse tööandjaga ning samuti juba Eestis tööl olevad võõrtöötajad ei ole huvitatud soovitama siia tööle inimesi, kel ei ole oskuseid või kes pole valmis panustama, sest riskivad nii oma hea reputatsiooniga.

Joonis 10 on toodud hõive aastakasv ettevõtetes viie suurima välismaise tööjõu osakaaluga tegevusala järgi, eristades neid ettevõtteid, kus perioodil 2016–2019 töötas välismaiseid töötajaid, nendest, kus ei töötanud. Enne kriisi puhkemist eristuvad hõive kasvu poolest vaid kohalikule tööjõule ning ka välistööjõule tuginevad ettevõtted ehituses ning info- ja side valdkonnas. Seal kasvas hõive enam välistööjõudu värbavates ettevõtetes. Ehituses tõi kriis kaasa märksa suurema hõive kahanemise neis ettevõtetes, kus kasutati välistööjõudu. Info- ja side valdkonnas tähendas kriisi puhkemine järsku hõive kasvu pidurdumist ka välismaalasi värbavates ettevõtetes, samas kui vaid kohalikke töötajaid värbavates ettevõtetes kahanes hõive aastavõrdluses. Teistes välja toodud tegevusalades ei erinenud hõive areng välistööjõu kasutamisest sõltuvalt enne kriisi palju.



Joonis 10. Hõive aastakasv välismaiseid töötajaid värvanud ettevõtetes ja vaid kohalikke värvanud ettevõtetes

Allikad: Politsei- ja Piirivalveameti andmebaasid, töötamise register.

Ettevõtted püüdsid hoida oma töösuhteid ka COVID-19 kriisi ajal, sest katkenud töösuhete taastamine on aegnoudev ning kulukas. Ettevõtted töid välja näiteid, et perioodil, kus Eestisse ei olnud võimalik tulla või oli keeruline saabuda, läksid töötajad tööle naaberriikidesse ning need inimesed ei ole enam naasnud tööle Eestisse.

Kohanemine kriisi puhkemisel 2020. aasta kevadel toimus erinevate kanalite kaudu. Esiteks muutusid töösuhted stabiilsemaks. Kui varasemalt oleks välis-töötajad lahkunud sagedamini töökohalt ja Eestist enne LTRi registreeringu lõppu, siis COVID-19 puhkedes jäidi sagedamini oma töökohale. Seetõttu ei kahanenud töötajate hulk vastavalt LTRi taotluste hulgale. Töötajate Eestisse toomiseks kasutati erinevaid lahendusi, sh spetsiaalset transporti. Välis-tööjõu värbajate seas kasutati kohanemise strateegiana nõustamisteenuste digitaliseerimist.

Kõige suuremaks probleemiks oli hooajatöödeks palkavate ettevõtete seas ligipääs välistöötajatele. Kuna märkimisväärne osa hooajalisest välistööst töötab põllumajanduses ning kõige suurem vajadus nende järgi on alates kevadest/suvest, siis COVID-19 puhkemine märtsis takistas nii plaanide tegemist kui töötajate saabumist. Töötajad liikusid riikidesse, mis lubasid välistööstajatele lihtsamalt riiki ning uute töötajate leidmine oli aeganõudev protsess. Lühiajalised takistused välistööstajate kasutamises toovad kaasa pikaajalisi muutuseid. Lisakoormuseks olid ka hooajalisele välistööstajale kehtestatud hügieeninõuded, mida aga ei kehtestatud hooajalistele kohalikele töötajatele.

Lisaks Eestisse saabuva tööstajate hulga vähenemisele, tõi kriis kaasa ka Eestist väljuva tööstajate mahu kahanemise. Intervjuudes vastanud ettevõtted ei näinud COVID-19 kriisist märkimisväärset nõudluse langust Eesti tööstajate järgi. Tööstajaid otsitakse sellistesse sektoritesse, kus kohalik tööstajad ei soovi tööd teha enamasti raskete töötingimuste või töökoha ebasoodsa geograafilise asendi tõttu.

COVID-19 algusperioodil oli välisettevõtetele keeruline Eestist (ja teistest lähiriikidest) tööstajate leida, sest liikumine oli piiratud ning üldise ebakindluse tingimustes ei soovinud tööstajad reisida. Kohanemiseks kasutati nii projektitõhkega edasilükkamist, kui võimalusel kohaliku tööstajate palkamist ning ümberpaigutamist vähemprioriteetsetest tegevustest. Seetõttu kasutati ka Eestist pärit tööstajate leida lähiriikides vähem.

COVID-19 hilisemas staadiumis on saanud väljakutseks vaktsineerituse tase ja vajadus tööstajaid COVID-19 suhtes testida. See piirab võimalike tööstajate arvu ning lisab ebakindlust palkamisel, sest (juhuslikult) positiivse COVID-19 testitulemusega tööstaja ei saa tööle asuda. Tööandjal on vähem kindlust tööstaja tööle asumise osas ning ka tööstaja jääb ilma võimalusest töötada, mis teeb pendeltööstajate vähematraktiivseks. Sellegipoolest on aastal 2021 huvi välismaale tööle minna taas kasvutrendil. Järjest rohkem võib märgata ametniku töövaldkondades füüsilise rände asemel huvi piiriülese kaugtöö võimaluste vastu.

Pikemaajalises vaates on Eesti väheatraktiivne tööstajate päritoluriik, sest vaba tööstajate on vähe ja palgatase on oskustööstajate ja spetsialistidele Eestis jõudmas järgi Skandinaavia tasemele. Seda protsessi on seni piiranud Skandinaavia riikide ettevõtete eelistus palgata Euroopa Liidu passiga tööstajaid ning olulisel kohal on ka inglise keele oskus, mis on Eestist pärit tööstajatel pigem piisav ning Eestisse saabuval välistööstajal sageli ebapiisav.

2.3.4. Kriisimeetmete mõju majandusstruktuuri säilimisele

Olemasolevatest meetmetest hindasid ettevõtted kõige olulisemaks ja vajalikumaks Eesti Tööstukassa (edaspidi tööstukassa) meetmeid. Tööstukassa tööstajate hüvitised ja toetused aitasid säilitada tööstajate eriti kriisi esimeses etapis, kus käivelangused olid suured, ning selle tõttu jäid mitu küsitletud ettevõtet ellu. Eriti oluline oli tööstukassa meetme lihtsus, kiire menetlus ja laiapõhjalisus.

Keskmise hinnangu olulisuse ja vajalikkuse osas said valdkonnapõhised meetmed: EASI turismimeetmed, laevanduse meede, spordirajatiste meede, väikeettevõtjate toetus, rahvusvaheliste veoliinide toetus või tootarenduse toetus. Neid peeti küll väga vajalikuks, kuid rahul poldud sellega, et sageli ei kvalifitseerunud nendele või ei saanud toetust oodatud mahu. Vaja läks samuti rendikulude ja püsikulude kompensatsioone ning rendilepingute garantiide käendust, kuid ka siin oli vajadus suurem võimalustest.

Kõige vähemoluliselt peeti Kredexi meetmed, eriti Kredexi laenu meedet, mida mitmel puhul peeti mittevajalikuks. Kredexi meetmetest kasutati osaliselt käendust, kuid laene ei peetud vajalikuks, sest osadel ei olnud rahavooga seotud probleeme ning teistel oleks laenu võtmine olnud liiga suur lisakoormus.

Lisaks toodi välja, et pangad olid hästi kapitaliseerunud, ei tõmmanud praktikas oma krediidiini kokku nagu seda tehti ülemaailmse finants- ja majanduskriisi ajal perioodil 2007–2010 ning samuti toimusid kiiresti ja operatiivselt kommertsbankades ka laenude ajastamised. Selle tõttu nähti Kredexi laene osaliselt pangatöö dubleerimisena, kuna kommertsbankad jätkasid hoolimata üldisest ebakindlusest majanduse finantseerimist.

Kommertsbankade teisiti käitumise korral oleks võinud olla Kredexi laenudest ja karantiidest aga abi. Kredexi laenu ja käendusvõimaluste olemasolu andis rahustava signaali turule, toetades nii ebakindlust vähendava meetmena ilma tegelike kulused tegemata. Keskmiselt vähemolulisteks hinnati Kredexi laenude meedet riiklikult olulistele objektidele ning väikeettevõtjate meetmetele. Esimese puhul toodi välja läbipaistmatud otsustusprotsessid, teise puhul peeti meedet iseenesest väga vajalikuks, aga valesti disainituks, sest see oleks võinud olla seotud ärimudeli kohanemise tingimusega (nt haavatavuse vähendamisega).

Lisaks olemasolevale meetmetele oodati lisameetmeid või olemasolevate meetmete täiendamist.

1. Oodati püsivamat töötukassa meedet, mis arvestanuks kriisi kestvusega.
2. Oodati püsivamat püsikulude kompenseerimist.
3. Loodeti kestvat ja paremini sihitud tuge turismisektorile.
4. Vaja oli ka toetuseid, mis laienenuks ka FIEdele ja väikeettevõtjatele (mitte ainult palgatöötajatega ettevõtetetele).

Ehkki ettevõtjad ootasid toetust pikema perioodi jooksul, oli nii ettevõtjate kui poliitikakujundajate seas vastus küsimusele, kas kriisimeetmed peaksid olemasoleva majandusstruktuuri säilitama, pigem negatiivne. Osa turismi- ja meelelahutussektoris tegutsevaid ettevõtteid soovisid püsivamaid toetuseid, et tagada ooteaeg pikema aja jooksul. Poliitikakujundajate seas oli samal ajal aga märkimisväärne kartus, kas praeguste meetmete disainiga ei hoita mitte majanduse struktuuri, mis ei vasta järgnevat aastate tegelikule nõudlusele. See mure oli eriti seotud turismisektoriga.

Nii eriarvamused ettevõtjate seas, kui ka erinevad arvamused ettevõtjate ja poliitikakujundajate vahel peegeldavad asjaolu, et laiemalt ei oldud ühel meel, mis põhimõtete järgi peaks toetuseid jagama: kuivõrd on oluline meetmete juures vajaduspõhisus, et abi jõuaks kõige haavatumateni, või pigem soovitakse tulemuslikkuse-põhisust, et toetused aitaksid elujõulisematel ettevõtetel säilitada oma turu-positsiooni ning väärtust. Majanduskriisi tingimustes muutuvad turuosad ja vastavalt toetusmeetmete disainile on võimalik toetada kas tugevaid ettevõtteid, kelle turupotentsiaal on sõltumata kriisist tugev, või keskenduda nõrkade ettevõtete toetamisele, et hoida konkurentsivõimekust, töajõudu ja sotsiaalsektorit. Laiemalt puudutab see ka poliitilist küsimust, mis on toetusmeetmete eesmärk: kas toetada kõiki abivajajaid õiglaselt või tugevdada majanduse elujõulisust, milles on üks osa turu puhastamisel ja mille kohanemisega kaasneb oma hind.

Üldjuhul ei olnud kriisist mõjutatud tugevamini teatud tüüpi ettevõtted ning šoki suurus sõltus suuresti juhusest. Meetmete disainil tekkisid omakorda suhtelised võitjad ning kaotajad, mistõttu ei tekkinud ka selget suunist, millist tüüpi ettevõtteid soovitakse aidata ning milliste puhul oodatakse loomuliku turukonkurentsi toimimist.

Mis puudutab toetuste jagamise põhimõtteid, siis kerkis kõige suurema teemana esile toetuste proportsionaalsus. Mitme ettevõtte esindajad tegid ettepaneku, et toetuse kõlblikkus ja maht oleks proportsioonis 1) ettevõtte/valdkondade olulisusega töandjana, 2) ettevõtte maksukäitumisega enne

kriisi, 3) käibe langusega (arvestades, kuivõrd lubasid piirangud ettevõtetel käivet luua ning peegeldaks sektori haavatavust neile). Lisaks sellele soovitati kriisi käigus asendada laiapõhjaline toetus sihitud toetustega. Kuigi kõige kasulikum, võrreldi töötukassa meedet helikopterilt raha külvamisega. Seda kiideti, sest see saavutas oma eesmärgi, sekkudes kiirelt ning hoides ära võimalikud tööturu kõige mustemad stsenaariumid kriisi esimeses etapis. Arvestades aga kriisi kestvusega, sooviti eriti poliitikakujundajate ja kriisi kaotajate seas jooksvalt keskenduda valdkonnapõhiste meetmetele või meetmetele, mis toetaksid ettevõtete äriplaanide muutmist nii, et nad väljuksid kriisist tugevamalt või vähendaksid oma haavatavust.

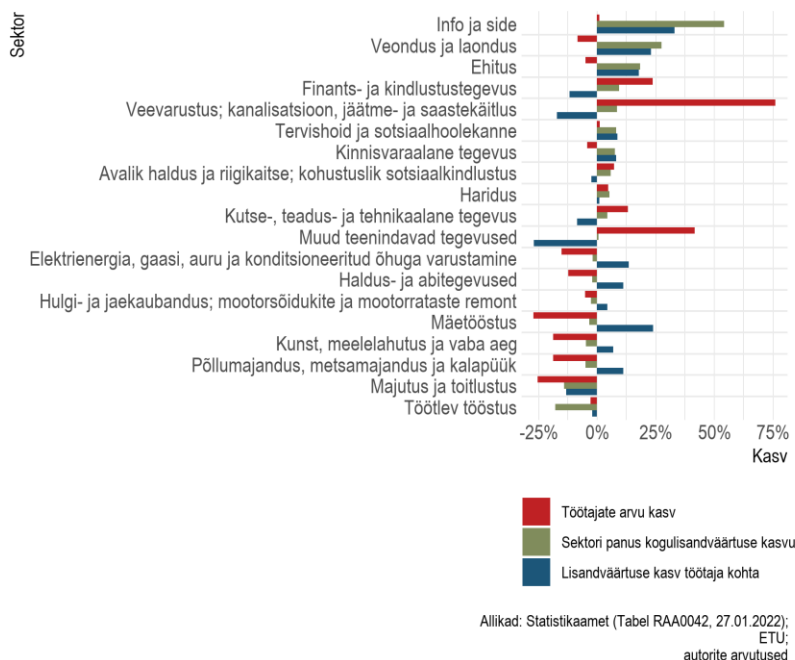
Meetmete kujundamise ja menetlemise osas oldi ühel meel, et kriisi olukorras oodatakse kiireid ja lihtsaid meetmeid. Pikad menetlusprotsessid ja keerulised kvalifitseerumise kriteeriumid ei aita viia abi tegelike abivajajateni. Koroonakriisi kujunemise valguses sooviti ka rohkem prognoositavust, nii piirangute kui ka oodatavate meetmete osas. Lõpuks peeti vajalikuks piirangute ja meetmete kommunikatsiooni parandamist, et vältida liigset ebakindlust ning infomüra. Abivajajate leidmiseks on suur potentsiaal andmebaaside kasutuse parandamises, sest parem andmete ja registrite kvaliteet, aktuaalsus ja kättesaadavus võimaldaks teha kiiremaid otsuseid ja paremini suunatud meetmeid. Samuti soovitati rakendada ennetusmeetmeid, nt luua valdkonnapõhised kriisiplaanid. Need aitavad majanduse struktuuri säilitada läbi kriisi paremini ka edaspidi.

Ettevõtete esindajad soovitasid lisaks sellele loobuda taotlusvoorudest, kus esimesed taotlejad saavad toetust, kuna need toetavad pigem professionaalseid projektikirjutajaid kui abivajajaid. Lisaks sellele tuleks liiga tehniliste kriteeriumite asemel langetada toetamise otsuseid eesmärgipõhiselt (see puudutab kvalifitseerimistingimusi nagu range piirang käibe languses, vaadates erinevad käibeliike jne). Toodi kriitiliselt välja, et meetmete disain ja kvalifitseerimise kriteeriumid välistasid süstemaatiliselt kahte tüüpi ettevõtteid toetusetaajate ringist: 1) väikeettevõtjad, kes ei kvalifitseerunud enamikule meetmetele, kuna meetmed olid disainitud palgatöötajatega ettevõtete jaoks, ning 2) suuremad ettevõtteid teenindussektoris, millel oli kvalifitseerumine raskendanud käive alamäära tõttu (seda eriti teisel ja järgnevatel lainetel) ning kui kogu majandustegevus käis ühe osaühingu all, mitte ei olnud jaotatud eri üksused erinevate juriidiliste kehade alla. Selline prioritseerimine pani väikesed ettevõtteid nõrgemas seisus ning suuremate vahel eristati toetusele vastavust juriidilise vormi, mitte sisulise tegevuse järgi.

2.3.5. Kriisi võimalik pikaajaline mõju majanduse struktuurile

COVID-19 pandeemia esialgne järsk langus ei kestnud kaua ning asendus kasvuga, mida märgatavalt ei pidurdanud järgnevate pandeemialainetega kaasnenud piirangud. Kuigi kriis mõjutas mingil määral enamik sektoreid, olid suurimad kannatajad vaieldamatult piirangutest otseselt mõjutatud turismiga seotud tegevusalad ning toitlustussektor. Need sektorid kaotasid kriisiaasta jooksul ligi poole oma töötajaskonnast. Ka mõningate teiste sektorite, eelkõige töötleva tööstuse, aga ka näiteks jae- ja hulgikaubanduse, tööjõu kahanemine oli kriisi ajal märkimisväärne ja/või oluliselt suurem kui kriisile eelneva perioodi jooksul. Uuringus testisime hüpoteesi, et enim kannatanud sektorite, mis on ühtlasi ka küllaltki madalat lisandväärtust tootvad sektorid, tööjõud liikus kriisi ajal kõrgema lisandväärtusega sektoritesse, mistõttu keskmine lisandväärtus töötaja kohta kogu majanduses tõusis.

Hüpotees töötajate liikumisest madala lisandväärtusega sektoritest suurema lisandväärtusega sektoritesse ei leidnud suuresti kinnitust. Enim majanduskasvu panustanud sektorid saavutasid kasvu eelkõige tänu tööviljakuse tõusule, mitte lisandunud tööjõule. Vaid info- ja side sektori netotööjõuliikumine oli mõningal määral positiivne. Nii veonduse ja laonduse kui ka ehituse hõivatute arv vähenes kriisi ajal (vt Joonis 11).



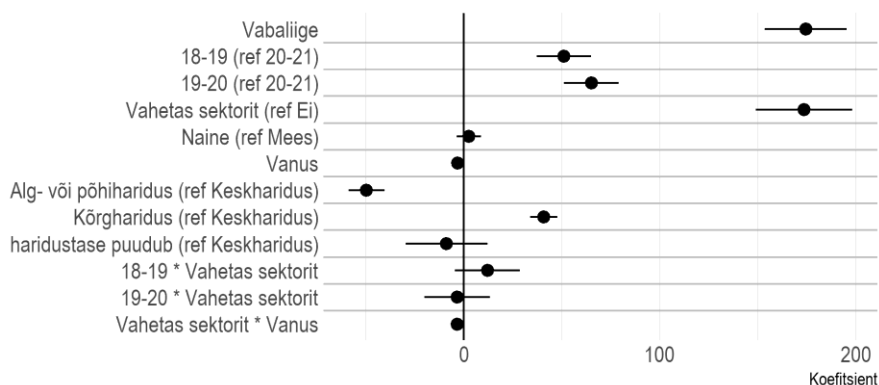
Joonis 11. Lisandväärtuse kasv ühe töötaja kohta ja hõivatute arvu kasv sektorite lõikes perioodil 2019. a I-III kvartal kuni 2021. a I-III kvartal

Ka üldine tööturu dünaamika viitab pigem kriisiaegsele tööturumobiilsuse langusele. Inimesed püsisid kriisi ajal suurema tõenäosusega samal töökohal ja liikusid teistesse ettevõtetesse (nii sektorisiselt kui sektoriüleselt) märksa vähem kui kriisile eelnevatel perioodidel. Ka mitteaktiivsusest tööturule liikujaid oli märgatavalt vähem kui eelnevate perioodide jooksul. Sektoritevahelise liikumise analüüs näitas, et kuigi mõningal määral kasvasid liikumised enim kannatanud sektoritest (eelkõige majutusest ja toitlustusest) teistesse sektoritesse, siis väga selget trendi või suunda nendes liikumistes ei esinenud. Ühe erandina võib siin välja tuua suurenenud liikumised tervishoiusektorisse, kuid tervisekriisi kontekstis on see küllaltki loomulik areng.

Sektoritevahelise tööturuliikumise kõige ilmsem järelendus oli hoopis erinevate sektorivaheliste voogude kahanemine võrreldes eelnevate perioodidega, viidates jällegi pigem üldise mobiilsuse langusele. Kokkuvõttes saame järeldada, et majanduse kiiret taastumist ei põhjustanud mitte töötajate liikumine madala tööjõutootlikkusega tegevusaladelt kõrgema tööjõutootlikkusega tegevusaladele, vaid mitmete tegevusalade tööjõutootlikkuse kasv.

Kriisid pakuvad tugevamatele ettevõtetele võimalusi oma positsioonide täiendamaks parandamiseks. Tugevamad ettevõtted ei pea seejuures olema koondunud edukamatesse sektoritesse: majanduskriisist taastumine võis hoogu saada ka sellest, et iga tegevusala tugevamad (kõrgema tööjõutootlikkusega) ettevõtted kasutasid kriisi ära, et tõmmata enda juurde halvema käekäiguga konkurentide töötajaid. Kontrollisime seda regressioonimudeliga, milles hindasime kriisi ajal töökohta vahetanud töötajate endiste ja uute tööandjate keskmise palgakulu (indikaator tööjõutootlikkusele) erinevust, võrreldes seda kriisieelsete perioodidega. Ka sellest küljest vaadatuna ei pakkunud kriis varasemate perioodidega

võrreldes märkimisväärseid arenguhüppeid. On tõsi, et keskmiselt liigutakse madalama tööjõutootlikkusega ettevõtetest kõrgemasse ning seda tehti ka kriisi ajal. Samas ei olnud vana ja uue tööandja tööjõutootlikkuse erinevus eelnevate perioodidega võrreldes mitte kõrgem, vaid hoopis madalam (vt Joonis 12).



Joonis 12. Regressioonimudel tööjõu liikumisega kaasneva lisandväärtuse muutuse hindamiseks

Kontrollisime ka võimalust, et mitteaktiivsusest tööturule siirdunud liikumised kriisi tingimustes suurema tõenäosusega kõrgema lisandväärtusega ettevõtetesse, kuid seegi hüpotees ei pidanud paika, sest kriisi ajal liiguti võrreldes sellele eelnenud ajaga pigem madalama tööjõutootlikkusega ettevõtetesse kui enne kriisi.

Andmestik võimaldas vaadelda liikumisi vaid kuni 2021. aasta I kvartalini, mis tähendab, et polnud võimalik jälgida pikaajalisemaid kriisist tingitud trende. Tööjõu liikumised ja suuremad struktuursed muutused ei pruugi toimuda kohe, vaid mõningase viitajaga. Esmalt liiguvad hõivest väljudad töötutesse või mitteaktiivsusesse (ja võimalik, et osalevad tööturukoolitustel, täiend- või tasemeõppes) ning alles seejärel siirduvad uutesse sektoritesse. Ka analüüs näitas, et suur osa tööturu liikumistest toimub tegelikult mitteaktiivsuse kaudu (uuringus käsitlesime mitteaktiivsusest vähemalt kolme kuu pikkust mittehõivatust ja mittetöötust). Kriisi käigus mitteaktiivsusesse või töötutesse siirdunute ning 2021. aasta I kvartalini seal püsinute edasisi tööturuvalikuid ei saa andmete kättesaadavuse tõttu analüüsida.

2.3.6. Lisateema: COVID-19 taastemeetmete mõju majanduskasvule

Eesti investeerib Euroopa Liidu taastekava raames erinevatesse majandussektoritesse. See alapeatükk pakub kirjanduse ülevaadet võimalikust valitsuse investeeringute mõjust 1) rohelistesse majandusse, 2) tervishoidu ja 3) majanduse digitaliseerimisse. Need teemad moodustavad olulise osa Eesti fookusest Euroopa Liidu taastekava meetmete hulgas.

Rohepöörde ja roheinvesteeringutega kaasnevat mõju tööturule võib jaotada kolme perioodi: lühiajaline, keskpikk ja pikaajaline mõju. Erinevatel etappidel ei ole mõju samaväärne. Hinnanguliselt on roheline energia tootmine tööjõumahukam, kui seda on seni olnud pruuni energia tootmine. See toob kaasa tööjõuvajaduse kasvu, seda just eriti lühiajalises vaates. Üeminek tähendab lühiajaliselt samuti struktuurset muutust ehk pruuni energeetika sektori töötajad ei ole ettevalmistatud roheenergia

tootmisesse üleminekuks ja on puudu roheenergia tootmiseks vajalikku tööjõudu, mistõttu on tasakaalustamatused turul sagedasemad. Keskpikal perioodil on oodata pigem tööjõunõudluse kahanemist.

Rohepöörde mõju majanduskasvule on hinnatud positiivseks. Sellegipoolest ei ole see tulemus alati tagatud. Ehkki rohepöörde eesmärkide hulgas on tarbimise taseme hoidmine, sõltub mõju ilmselt konkreetsetest projektidest. Erinevad uurimused on näidanud, et roheinvesteeringud on toonud kaasa uusi töökohti, kuid tuleb arvestada, et need uuringud ei suuda hinnata, millised töökohad võivad vanas energeetikasektoris kaduda.

COVID-19 periood on väga selgelt välja toonud selle, et töötajate tervise hoidmine on väga oluline iga ettevõtte toimimiseks. Hea tervis on vajalik selleks, et töötajad saaksid ettevõttesse panustada ning ühiskonna tasandil võivad seetõttu investeeringud tervishoidu aidata toetada tööturgu ning majanduskasvu.

Tervishoiuinvesteeringute mõju hinnatakse teaduskirjanduses läbi kahe sammu. Esmalt on vaja seostada tervishoiuinvesteeringute seos inimeste tervisega ning teiseks seostada tervisenäitajaid majanduskasvuga. Akadeemilises kirjanduses on leitud seos tervishoiukulutuste ja tervisenäitajate vahel. Kõige sagedamini mõõdetakse rahastamise seost imikusuremusega ning oodatava elueaga, sest need on väga selgelt mõõdetavad tervisenäitajad, mis on tõenäoliselt seotud ka teiste, mitte otseselt nii lihtsalt mõõdetavate tervisenäitajatega ühiskonnas. Hinnatud mõju on heterogeenne. Laiemas Kesk- ja Ida-Euroopa riikide grupis on tervishoiukulutused kasvanud märkimisväärselt alates 1990ndatest aastatest, kuid osades riikides on oodatav eluiga kasvanud ning teistes mitte. Valitud OECD riikide paneeli analüüsis on leitud positiivne seos tervishoiukulutuste ja oodatava eluea vahel, kuid see seos ei ole olnud nähtav Ameerika Ühendriikides, kus avaliku sektori tervishoiukulutuste kasv on pigem viinud tervisenäitajate halvenemiseni. Seda põhjendatakse võimalike ebaefektiivsustega tervishoiusektoris.

Selleks, et tervishoiuinvesteeringud ja parem tervis mõjutaks positiivselt ka majanduskasvu, on vaja paindlikku tööturgu. Oodatava ning tervena elatud eluea pikenemisest kasu saamiseks on vaja pikendada perioodi, mil inimesed töötavad. Selleks on vaja tööturule aktiivselt kaasata vanemaealist elanikkonda. Tervishoiukuludest tähtsamaks peetakse sotsiaalkaitsesse panustamist. Inimese tervis ei sõltu mitte ainult ravist, vaid suurel määral tema tervisekäitumisest selle laias tähenduses. Sotsiaalkaitse saab parandada tervist läbi tervisekäitumise isegi efektiivsemalt kui läbi ravivõimaluste parandamise.

Digitaliseerimise eesmärk on tõsta ühiskondlikku heaolu läbi avalike teenuste digitaliseerimise. Digitaalsed teenused parandavad ühiskonnas avalike teenuste läbipaistvust ja suurendavad efektiivsust. Numbrilisi hinnanguid selles valdkonnas on veel minimaalselt.

Digitaalsed teenused toovad samuti suuremat kasu nendele, kes on digitaalselt hästi haritud, mis omakorda on seotud üldise haridustaseme ja sissetulekutega. Seetõttu võivad digiteenustest otseselt eelkõige need elanikkonnagrupid, kes on majanduslikult paremas seisus. Digitaalsetest teenustest võivad digiteenuseid mittekasutavad inimesed kaudselt läbi efektiivsema riigivalitsemise ning seeläbi vabanevate ressursside, kuid see mõju on kaudne ning teisejärguline.

2.3.7. Kokkuvõte

See alapeatükk vaatles ettevõtete käitumist COVID-19 kriisis. Ettevõtete seas oli COVID-19 kriisis nii võitjaid kui kaotajaid ning kriisi mõju ei olnud kõikidele ettevõtetele sama ka samas sektoris. Osaliselt sõltus kriisis hakkamasaamine ka valitsuse meetmete disainist ning kvalifitseerumistingimustest. Palju mängisid rolli juhuslikud faktorid, mille rolli enne kriisi oli võimatu prognoosida.

Kriisis kannatasid enam nii ametlikest piirangutest mõjutatud ettevõtted kui ettevõtted, mille ajutine sulgemine on väga kulukas (näiteks hotellid) ja likviidsus väike (näiteks kannatasid rohkem ettevõtted, kes olid just teinud suure investeeringu võrreldes nendega, kel oli võimalik suured kapitalimahutused edasi lükata). Suurt rolli mängis hakkamasaamises see, kes oli kinnisvara omanik ning kui suur oli rendileandja vastutulelikkus. Kuna töötukassa meetmed olid seotud konkreetse lävendiga käibelanguse osas, siis kaotajaks olid ettevõtted, kelle läib langus oli suur, kuid sellegipoolest ei kvalifitseerunud meetmetele. Samuti ettevõtted, mille erinevad tegevused toimusid ühe ettevõtte alt, sest siis oli käibe languse kriteeriumile keerulisem kvalifitseeruda. Need ettevõtted, kes meetmetele kvalifitseerusid, said pakkuda paremaid tingimusi töötajatele ning klientidele võrreldes nendega, kes meetmetele ei kvalifitseerunud.

Kõige kõrgemalt hindasid ettevõtjad töötukassa meetmeid. Kredexi laenumetmel ei nähtud tavasivaates suurt mõju, kuna kommertspangad andsid aktiivselt maksepuhkuseid ning jätkasid ka uute laenude väljastamisega. Kui pangandussektor oleks käitunud analoogselt ülemaailmse finantskriisi mustriks ehk tõmmates ettevõtete finantseerimist kokku, oleks võinud riiklikud laenumetmed osutada väga olulisteks.

Kriisis mängis märkimisväärset rolli ka välistööjõu kasutamine. Võimalus kasutada välistööjõudu vähenes märkimisväärselt hooajatöid tegevatel ettevõtetel, sest uute kokkulepete tegemine ja töötajate saabumine sattus kriisi ja piirangute tippaega. Uute välistöötajate registreerimise taotluste arvud kukkusid tugevalt, kuid see peegeldus vaid osaliselt tegelikes välistöötajate arvudes. Uute töötajate saabumise asemel pikendati kohapeal olevate töötajate lube ning töösuhted muutusid stabiilsemaks. Kuigi rahvusvaheline lennutransport ning regulaarsed bussiuhendused olid piiratud, organiseeriti spetsiaalne transport ning pikemaks ajaks tööle tulijad jõudsid sellegipoolest kohale ka karantiinireegleid järgides. Töösuhted muutusid kriisis stabiilsemaks: välistöötajad, kes enne kriisi oleks vahetanud tööandjat või liikunud edasi teise riiki, jäid pigem paigale.

Samuti on Eestist välja liikunud vähem töötajaid kui enne kriisi, sest reisimine on seotud suuremate riskidega. Lühiajaliselt kodumaale naasemine ei pruugi osutada võimalikuks, kui töötaja jääb haigeks või on lähikontaktne. Seepärast otsitakse järjest rohkem erinevaid kaugtööpõhiseid lahendusi. Kriisil on olnud pikaajaline mõju välistöötajate palkamisele. Lühiajalised töösuhted ning sage rändamine on keerulisem, mistõttu liiguvad üle piiri vaid need töötajad, kes plaanivad pikemalt sihtriigis olla või on reisimise olulisuse osas paindlikumad.

Hüpootees, et kriisis liikusid töötajad madalat lisandväärtust tootvatest sektoritest kõrgema lisandväärtusega sektoritesse, ei leidnud kinnitust. Enim majanduskasvu panustanud sektorid saavutasid kasvu eelkõige tänu tööviljakuse tõusule, mitte lisandunud tööjõule. Vaid info- ja side sektori netotööjõuliikumine oli mõningal määral positiivne. Nii veonduse ja laonduse kui ka ehituse hõivatute arv vähenes kriisi ajal. Ka üldine tööturu dünaamika viitab pigem kriisiaegsele tööturumobiilsuse langusele. Inimesed püsisid kriisi ajal suurema tõenäosusega samal töökohal ja liikusid teistesse ettevõtetesse (nii sektorisiselt kui sektoriüleselt) märksa vähem kui kriisile eelnevatel perioodidel. Ka mitteaktiivsusest tööturule liikujaid oli märgatavalt vähem kui eelnevate perioodide jooksul.

Euroopa Liidu Taastekava finantseeritavate tegevuste – tervishoiu, rohepöörde ja digitaliseerimise – finantseerimine võib mõjutada majandust positiivselt. Kirjanduse ülevaade näitas kõikides valdkondades positiivset majanduslikku mõju. Sellegipoolest on igas valdkonnas ka mitmeid praktilisi väljakutseid, mille tõttu võib majandusele positiivset mõju olla keeruline mõõta või tegemist olla isegi vastupidise mõjuga. Tervishoiu rahastamise puhul on oluline panustada valdkondadesse, mis parandavad tervisenäitajaid, ning kuna mõju on eelkõige suur just potentsiaalselt vanemaealiste inimeste hulgas, siis on vajalik tööturu paindlikkus, mis vanemaealisi ka tööturul aktiivselt kasutaks. Rohepöördel võib keskpikal perioodil olla ka negatiivne mõju, kui olemasolevaid tootmisressursse ei kasutata ning töötajad ei ole kvalifitseeritud uute tehnoloogiatega töötama. Digitaliseerimine säästab pikemal ajal tööjõuresurssi, kuid vabanevat tööjõudu on vaja majanduses kasutada ning osa elanike piiratud digioskused võivad avaliku sektori teenustele ligipääsu hoopis piirata.

3. Rahvusvahelise kogemuse analüüs ja süntees

3.1. Uurimisülesanne

Uurimisülesanded, millele selles peatükis vastatakse, on järgmised:

- anda ülevaade ELi riikide fiskaalsest reaktsioonist pandeemiast põhjustatud majanduskriisile, sealjuures võrreldes suvakohaste poliitikameetmete ja automaatsete stabilisaatorite rolli;
- hinnata, millised meetmed majanduse toetamiseks oleksid rakendatavad ja kasulikud Eestile. Selleks valiti välja viis meedet, mida on rakendatud teistes riikides, kuid mitte Eestis. Intervjueeriti vastavate riikide eksperte, saamaks täiendavat infot meetmete rakendamise detailide ning konteksti kohta ning esialgseid hinnanguid meetmete tõhususele. Seejärel analüüsiti nende meetmete Eestis rakendamise võimalikku mõju kogutoodangule, hõivele ja lisandväärtusele makromudelit kasutades ning jaotuslikke mõjusid mikrosimulatsioonimudelit EUROMOD kasutades.

Selles peatükis on esitatud lühikokkuvõtted välisriikide poliitikameetmete analüüsist. Põhjalikumalt esitatud tulemused leiab järgmistest uuringuaruannetest:

- CentAR (2022). Toitlustusettevõtete toetamine vautšerite kaudu
- CentAR (2022). Eriotstarbeline puhkus töötavatele vanematele
- Vörk, A. (2022). Käibemaksumäära ajutise langetamise simuleeritud mõjud, TÜ.²
- CentAR (2022). Maksepuhkuse taotlemise õiguse laiendamine
- COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks. Praxise poliitikaanalüüs, aprill 2021.³

3.2. Kriisi mõju leevendamine ELi riikides: automaatsed stabilisaatorid ja diskreetsed meetmed

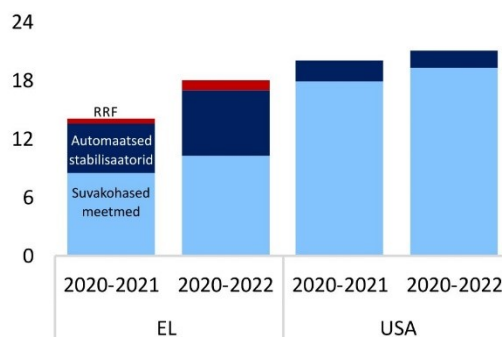
Selles alapeatükis vaatame kõigepealt, milline on suures plaanis olnud riikide poliitikavastus COVID-19 kriisi majandusmõju leevendamiseks Euroopa riikides ning püüame vastata küsimusele, kas ja mil määral on Eesti poliitikavastus olnud Euroopa riikide omast erinev, pidades silmas jaotust automaatsete stabilisaatorite ja suvakohaste meetmete vahel. Riikide poliitikavastused COVID-19 negatiivse majandusmõju leevendamiseks võib jagada kaheks:

- nn automaatsed stabilisaatorid, mille rakendumine ei vaja erietsust, vaid toimub tingimuste täidetuse korral iseeneslikult: nt töötushüvitised töö kaotanud inimestele või madalam keskmine tulumaksu määr inimestele, kelle sissetulek on langenud;
- suvakohased meetmed (*discretionary measures*) ehk erakorralised toetused, laenugarantiid jm meetmed.

² https://kodu.ut.ee/~avork/files/citis/Raport_kaibemaks.html

³ <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Meetmed-tootute-toimetuleku-toetamiseks-poliitikaanalus.pdf>

Alustuseks vaatleme poliitikavastuseid nende meetmete löikes Euroopas tervikuna ja seejärel riigiti. Euroopa Liidu liikmesriikide poliitikas on tähtsal kohal mõlemat tüüpi meetmed (vt Joonis 13), kuid automaatsete stabilisaatorite roll on perioodil 2020–2021 jäänud mõnevõrra alla suvakohaste meetmete omale. USAga võrreldes on automaatsete stabilisaatorite roll Euroopas olnud märkimisväärselt olulisem: kuivõrd hoolekandesüsteemid on Euroopas mahukamad, on vajadus erakorraliste abipakettide järele väiksem.



Joonis 13. Kumulatiivne fiskaalsete leevendusmeetmete maht Euroopa Liidus ja USAs, % SKTst

Allikas: Euroopa Komisjon (2021). RRF: EL majanduse taasterahastu.

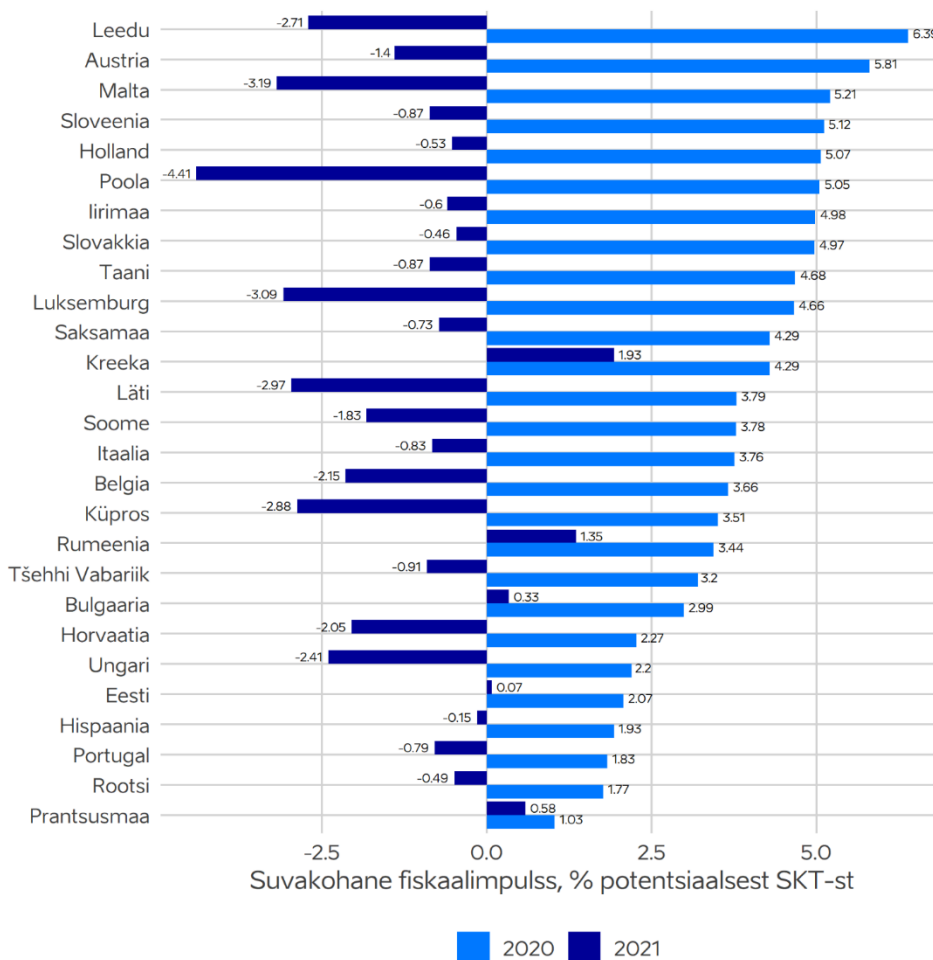
COVID-19 kriisi ja selle leevendusmeetmete kulude mõjul kasvas Euroopa Liidu üldvalitsuse eelarvedefitsiit 0,5 protsendilt 2019. aastal ligi 7 protsendini 2020. aastal (Euroopa Komisjon 2021). Selles sisaldub nii automaatsete stabilisaatorite kui ka suvakohaste meetmete mõju – mõlemad võivad suurendada riikide võlakoorimat. Ferreiro ja Serrano (2021) kasutavad nende kahe mõjuri eristamiseks järgmisi indikaatoreid:

1. Suvakohaste meetmete mõju väljendab suvakohane fiskaalimpulss ehk tsükliliselt korrigeeritud primaartasakaalu muutus. Primaartasakaal on valitsussektori tulude ja kulude erinevus (arvestamata võla teenindamise kulusid), mis näitab, kas võla puudumisel oleks valitsussektori eelarve tasakaalus. Tsükliliselt korrigeeritud primaartasakaal on hinnang sellele, milline see tasakaal oleks juhul, kui sisemajanduse kogutoodang oleks oma potentsiaali tasemel. Kui fiskaalimpulss on positiivne ehk tsükliliselt korrigeeritud primaartasakaal väheneb, siis näitab see seda, et valitsussektori primaartasakaalu miinus on suurenenud rohkem kui vahetult majandustsüklis tingitud muutuste tulemusena, ehk valitsus on selles ulatuses proaktiivselt rakendanud vastutsüklilist eelarvepoliitikat.
2. Automaatsete stabilisaatorite mõju väljendab netolaenamise tsükliline komponent. Netolaenamine näitab seda, kas ja mis ulatuses antud ja võetud laene arvestades laenab valitsussektor keskel läbi raha sisse või välja. Selle tsükliline komponent on see osa netolaenamisest, mis tuleneb automaatselt majandustsüklis muutustega läbi tsüklis tingitud muutustest valitsussektori tuludes ja kuludes.

Neist esimene, suvakohane fiskaalimpulss, oli 2020. aastal suurim Leedus ja Austrias, kus see ulatus vastavalt 6,4 ja 5,8 protsendini potentsiaalsest SKTst (vt Joonis 14). Eesti fiskaalimpulss (2,07%) on selle hinnangu kohaselt pigem riikide võrdluse madalamas otsas.

Suvakohased fiskaalsed meetmed on Euroopa riikides valdavalt olnud suunatud majapidamiste ja töötajate sissetuleku säilitamisele. Oluliseks on osutunud palgatoetused töötajatele ettevõtetes, mille

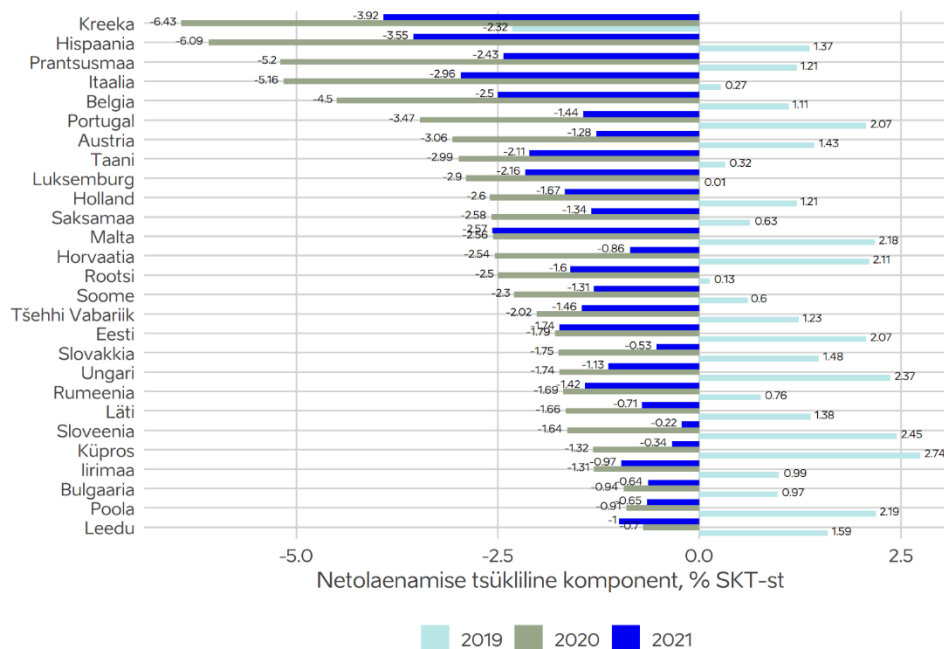
tegevus on olnud COVID-19 kriisist oluliselt häiritud (nt Eestis töötasu hüvitis), et säilitada töökohti ja nendega seotud ettevõttespetsiifilist inimkapitali ning toetada nõudlust (Dias da Silva *et al.* 2020). Oluline osa on olnud ka toetustel ja subsiidiumitel ettevõtetele. Eurofondi COVID-19 kriisi leevendusmeetmete andmebaasi kohaselt on Euroopa riikide rakendatavate meetmete hulgas arvukaimad olnud ettevõtete tegevuse jätkamist toetavad meetmed (31%), millele järgnevad töötajate kaitse ja töökohtade kohan-damise toetamine (14%) ning üldisemalt majanduse, tööturu ja ühiskonna taastumist toetavad meetmed (11%).



Joonis 14. Suvakohane fiskaalimpulss (tsükliiselt korrigeeritud primaartasakaalu muutus), % potentsiaalsest SKTst

Allikas: Ferreiro & Serrano (2021).

Vaadates riigiti automaatsete stabilisaatorite mahtu väljendava netolaenamise tsükliilise komponendi muutuseid 2020. ja 2021. aastal võrreldes kriisieelse ajaga, on näha, et varem valdavalt positiivne netolaenamine pöördus 2020. aastal kõigis riikides negatiivseks ning jäi negatiivseks ka aastal 2021, kuigi enamasti madalamal tasemel (vt Joonis 15). Netolaenamine suurenes enam Lääne-Euroopa kui Kesk- ja Ida-Euroopa riikides. Eestis oli aastal 2020 selle indikaatori tase -1,79, mis on Ida-Euroopa kõrgemate hulgas, kuid madalam kui enamikus Lääne-Euroopa riikides.



Joonis 15. Netolaenamise tsükliline komponent, % potentsiaalsest SKTst

Allikas: Ferreiro & Serrano (2021).

Seega võib kokkuvõttes öelda, et nii automaatsete stabilisaatorite kui suvakohaste meetmete mahult oli Eesti 2020. aastal Euroopa riikide hulgas pigem madalamate riikide hulgas. Suvakohaste meetmete roll ületas mõnevõrra automaatsete stabilisaatorite oma, mis on sarnane Euroopaga tervikuna (vt Joonis 13).

Seda, kuidas COVID-19 kriisi kontekstis suhtuda eelarvedefitsiidi ja riigivõla kasvu, on pikemalt käsitletud uuringu raames koostatud arutelupaberis (Uusküla ja Anspal 2021). Kokkuvõtvalt võib öelda, et valitsus-sektori võla kasv COVID-19 kriisi käigus on olnud ootuspärane ja asjakohane. Riigivõla tänane tase ei too Eesti jaoks kaasa vahetuid riske majanduskasvule, riigiriskile, juurdepääsule finantsturgudele ega intressimääradele. Keskpikas perspektiivis on aga vajalik võla vähenemine, et oleks tagatud riigi suutlikkus adekvaatselt reageerida ka tulevastes kriisides. See rõhutab automaatsete stabilisaatorite olulisust, mis tagavad operatiivse reageerimise kriisides ning kulude automaatse vähenemise kriisi lõppedes.

3.3. Valitud ELi leevendusmeetmete analüüs

3.3.1. Meetmete valiku protsess ja andmeallikad

Vastavalt uuringu lähteülesandele kuulusid uurimisülesannete hulka võrdluskõlblike ELi ja OECD riikide majanduspoliitiliste meetmete süstematiseerimine, analüüs ja süntees ning esialgsete hinnangute andmine meetmete tõhususele. Uurimisülesanded nägid ette ka erinevates riikides täiendavate sotsiaalse kaitse meetmete rakendamise analüüsi ja erinevate meetmete oletatava tõhususe hinnangute analüüsi. Võrrelda tuli Eestis ning teistes riikides kehtestatud kriisileevendusmeetmeid ning analüüsida, millised meetmed oleksid rakendatavad ja kasulikud Eestile ning mis oleks nende meetmete Eestis rakendamise eeltingimused, piirangud või takistused.

Uurimisküsimustele vastamiseks tehti esmalt valik teistes riikides rakendatud kriisileevendusmeetmetest, mille rakendamise kogemust välisriigis ning Eestis rakendamise väljavaateid põhjalikumalt edasi uurida. Aluseks võeti Eurofondi COVID-19 poliitikameetmete andmebaasis sisalduvad meetmed (2020. aasta lõpu seisuga leitud andmebaasis ligi 1000 Euroopa riikides rakendatud meetme kirjeldusi). Analüüsitava meetmete valikul lähtuti sellest, et tegu oleks meetmega, mida Eestis (seni) pole rakendatud, kuid mis väliskogemust ja Eesti konteksti sobivust arvestades võiks olla Eesti jaoks huvipakkuvad.

Väljalitunud meetmete ja lahenduste välisriigis rakendamise efektiivsust hinnati peamiselt välisekspertide eksperthinnangute analüüsi ja sünteesi abil. Iga analüüsitava meetme puhul valiti vähemalt üks riik, kust valitud eksperdigaga viidi välja intervjuu meilitsi või videosilla vahendusel. Ekspertintervjuude abil täiendati meetmete ja nende konteksti kirjeldusi ning saadi kvalitativseid hinnanguid meetmete rakendamise tulemuslikkusele.

Viimane etapp välisriikide kogemuse analüüsimisel oli simuleerida sealsete huvitavamate meetmete mõju Eesti majandusele ning sotsiaal-demograafiliste gruppide käekäigule. Selleks valiti eelnevast kaardistusest välja 5 meetet, mille võimalikke mõjusid hõivele ja lisandväärtusele simuleeriti sisend-väljundtabelite põhise makromudeli abil ning jaotuslikke mõjusid mikrosimulatsioonimudeli EUROMOD abil.

Järgnevates alapeatükkides on esitatud analüüsitud meetmete kirjeldused ning nende analüüsi kokkuvõtted.

3.3.2. Toitlustusettevõtete toetamine vautšerite kaudu

Väliskogemus

Austrias olid 2020. aasta märtsis–mais restoranid, kohvikud ja teised toitlustusasutused suletud. Pärast sulgemisperioodi said toitlustusasutused tegevust taas alustada, kuid kehtima jäid mõningad piirangud. Viini linn otsustas toetada ettevõtete (sihtgrupi suurus ca 6500 ettevõtet koguhõivega ca 60 000) kriisist taastumist kõigile linna elanikele jagatud restoranivautšeritega. Kõigile Viini leibkondadele saadeti posti teel vautšer, mille summaks oli üheliikmelise leibkonna puhul 25 eurot, suurematel leibkondadel 50 eurot. Vautšerit sai kasutada meetmega liitunud restoranides, pubides ja kohvikutes perioodil juuni–sept 2020. Vautšereid kasutati kokku summas 30,75 miljonit eurot, keskmine summa meetmes osalenud ettevõtte kohta (keda oli kokku 3721) oli 8264 eurot.

Kuigi eraldi meetme mõjuhinnanguid pole läbi viidud, on teada, et Viini toitlustusettevõtete tava pärasest kvartalikäibest moodustanuks ära kasutatud vautšerite kogumaksumus hinnanguliselt 14%. Seega on alust arvata, et vähemalt lühiajaliselt oli tegu toitlustusasutuste käibe taastumist olulisel määral stimuleerinud meetmega. Olulist pikaajalist mõju sel meetmel eeldatavalt ei olnud, arvestades pandeemia järgmise laine kaasnemist uude piirangudega.

Miks meedet kaaluti?

Meede toetab sektorit, mis sattus raskustesse ka Eestis. Meetme eeliseks teiste toetusmeetmete ees on turumehhanismi säilimine tänu sellele, et toetus antakse tarbija kätte, kes otsustab, millised ettevõtted väärivad toetust (tarbija tellimust) ja millised mitte. Turukonkurentsi toimimine aitab kaasa sellele, et toetus läheks elu- ja konkurentsivõimelistele ettevõtetele ja mitte ettevõtetele, kes osutuksid kriisi möödudes mitteelujõuliseks.

Meetme makromajanduslik mõju rakendamisel Eestis

Eestis võib kaaluda Viini gastronoomiavautšeriga sarnase meetme rakendamist Tallinnas, kui turismi ära-kukkumisest tugevalt mõjutatud piirkonnas. Riigiabi reeglite tõttu ei saaks meede olla riiklikult rahastatud, vaid seda saaks rakendada kohaliku omavalitsuse rahastatava meetmena.

Meetme mõjusid selle võimalikul rakendamisel Eestis analüüsiti makromajanduslikust ja jaotuslikest aspektidest. Makromodelis käsitleti meetme mõju nõudluspoolse šokina majutuse ja toitlustuse tegevusalale. Vaadeldi nii otsesest mõju toetatavale tegevusalale kui kaudset mõju ülejäänud majandusele.

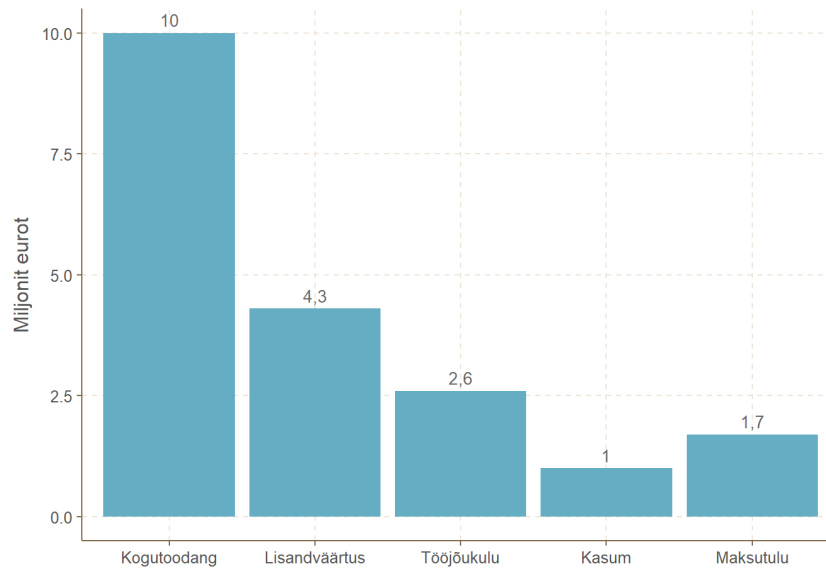
Hindame Viinis kasutatud meetmega sarnast meedet ehk eeldame, et üheliikmelistele leibkondadele väljastatakse vautšer väärtusega 25 €, samas kui kaheliikmelistele või suurematele leibkondadele saadetakse 50 € väärtuses vautšer. Arvestades leibkondade arvu Tallinnas ning eeldades, et vautšerite kasutusmäär on sarnane väliskogemusele (kõikidest vautšeritest kasutatakse ära 83%), oleks ligikaudne meetme maht 7 miljonit eurot. Eeldati, et meede kestab kolm kuud ning esimesel kuul kasutatakse 20%, teisel 50% ja kolmandal 30% kasutusse minevatest vautšeritest.

Meetme makromajanduslik mõju hõlmab järgmist liiki mõjusid:

- Otsene efekt meetme mahu ehk 7 miljoni ulatuses: vautšerite kasutamise tulemusena suureneb nõudlus restoraniteenuse järele ehk suureneb kodumajapidamiste lõpptarbimine majutuse ja toitlustuse valdkonna teenuste ja toodete järele.
- Kaudne efekt: suureneb teiste tegevusalade, mille sisendit restoranid kasutavad, toodang (vahetarbimine kasvab). Näiteks suureneb toodang ka toiduainete, jookide ja tubakatoodete tootmise tegevusalal, mille alla läheb restoranis toidu valmistamisel kasutatava juustu tootmisega tegeleva ettevõtte tegevus.

Arvestatud ei ole tingitud efekte ehk seda, et lisanduva nõudluse tõttu saab rohkem töötajaid tööd ja nende lisanduva sissetuleku kasutamise võrra suureneb nõudlus erinevate kaupade ning teenuste järele ja ka kogutoodang veelgi (pole välistatud, et kriisi tingimustes inimeste säästukäitumine muutub ja see efekt kas avaldub väiksemas mahus või ei avaldu üldse).

Lõppkokkuvõttes tekitab 7 miljoni lisandumine lõpptarbimisse 10 miljoni suuruse kogutoodangu kasvu (vt Joonis 16). Kogutoodangu saab jaotada kaheks osaks: vahetarbimiseks ja lisandväärtuseks. Meetme mõjust tulenev lisandväärtuse kasv on 4,3 miljonit eurot. Olulise osa lisandväärtusest moodustavad hüvitsed töötajatele ehk tööjõukulud ja ettevõtte kasum. Tööjõukulud suurenevad 2,6 miljoni euro ja kasum 1 miljoni euro võrra.



Joonis 16. Toiduvautšerite mõju makromajanduslikele näitajatele (miljon eurot)

Märkus. Arvutused põhinevad sisend-väljundtabeli põhisel makromudelil, mis on koostatud 2017. aasta pakkumise ja kasutamise tabeli põhjal. Tulemused on esitatud 2020. aasta nominaalses väärtuses.

Lisaks eeltoodule on võimalik leida ka lisanduva nõudluse mõju maksutulule. Lisanduv maksutulu on ligikaudu 1,7 miljonit eurot, millest umbes kolmandiku moodustab sotsiaalmaksu kasv, teise kolmandiku käibemaksu kasv ning ülejäänud kolmandiku muud maksud.

Lisanduv nõudlus ajendab palkama uusi töötajaid (või hoidma ära olemasolevate koondamise). Meetme mõju töötajate arvule kogu majanduses tervikuna on mudelhinnangu kohaselt esimesel kuul 608 inimest, teisel (mil rakendub enamus meetmest) 1519 ning kolmandal 911 inimest. Valdav osa hõive kasvust või säilitamisest leiab aset majutuse ja toitlustuse sektoris.

Meetme mõju sissetulekute jaotusele

Vautšerite mõju hindamiseks sissetulekute jaotusele kasutatakse EUROMODi mikrosimulatsioonimudelit. Arvutused näitavad, et sissetulekudetsiilide lõikes oleks vautšeri positiivne mõju leibkondade sissetulekute absoluutarvudes suurem kõrgemates sissetulekudetsiilides, kuid suhteliselt võidaksid enam madalama sissetulekuga leibkonnad (madalaimas detšiilis suureneks sissetulek 7,7%, kõrgeimas 1,2%). Kulutused suureneksid enim esimeses detšiilis, kuna madalama sissetulekuga leibkondade tulust läheb tarbimisse suurem osa.

Kokkuvõttes selgub, et kuigi tegemist ei ole suunatud meetmega, siis võidavad meetmest proportsionaalselt enim just madalama sissetulekuga inimesed. See on ka eeldatav, kuna tegemist on fikseeritud väärtusega meetmega, mistõttu annab sarnase summa lisandumine suurema suhtelise efekti just madalama baastaseme (sissetuleku) korral.

Kokkuvõtte ja järeldused

Eelneva analüüsi põhjal võib järeldada, et vautšerite kasutamist võiks toitlustusettevõtete toetamiseks kriisist väljumisel kaaluda. Vautšerite kasutamine tooks kaasa kogutoodangu, lisandväärtuse, hõive ja

kasumi kasvu mitte ainult majutuses ja toidlustuses, vaid ka teistes sektorites. Kuigi tegemist ei ole sotsiaal-demograafiliselt suunatud meetmega, siis suhteliselt enam toetab meede madalama sissetulekuga leibkondi.

Meetmel on nii tugevusi kui nõrkusi:

- Meetme peamine tugevus tuleneb sellest, et toetust saavate ettevõtete väljavalimine toimib turumehhanismi kaudu. Ettevõtted peavad omavahel konkureerima, et meelitada enda teenust tarbima võimalikult palju vautšereid omavaid linnaelanikke.
- Soovi korral on võimalik meetet sihitada kitsamale ringile ettevõtetele (nt välituristide teenindamisele suunatud ettevõtted, kui on alust eeldada, et kodumaisele tarbijale suunatud ettevõtte käive taastuks piirangute leevenemisel ka ilma meetmeta).

Meetme nõrkuste ja piirangutena võib tuua välja järgmisi:

- Vautšeri toimetamine inimesteni vajab läbimõtlemit. Pabervautšeri kasutamisel on mõningaid eeliseid, nt kõigi eagruppide võrdsed oskused vautšerit kasutada. Samas seonduvad need täiendava kuluga, probleemiks võivad osutuda nt vargused postkastidest jm väärkasutus. Digitaalne lahendus (nt QR-koodi põhise vautšeri kohtetoimetamine veebi teel ja äpilahendus ettevõtetele) lahendaks osa probleeme, tuues aga kaasa arenduskulu. Pikemas perspektiivis võib selline arendus aga osutada mõistlikuks, kui tulevikus soovitakse rakendada sihitatud toetusmeetmeid ettevõtetele või elanikele.
- Kui meetet ei sihitata sotsiaal-demograafiliselt, vaid käsitletakse eeskätt ettevõtete toetusmeetmena (nagu Austrias), saavad sellest kasu ka inimesed, kes seda otseselt ei vaja ning ebapiisavalt inimesed, kes sellest rohkem kasu saaksid. Põhimõtteliselt on aga meetet soovi korral võimalik sihitada mitte ainult ettevõtete tegevusala, vaid vautšeri saajate ringi osas.
- Kui ettevõtete ring, kus vautšerit saab kasutada, on geograafiliselt piiratud, siis ei saa seda riigibi reeglitest tulenevalt rakendada riikliku, vaid ainult KOVi toetusmeetmena.
- Meetme sihitamine geograafiliselt piiritletud sihtgrupile (nt Tallinna vanalinna ettevõtted) toob paratamatult kaasa vaidlusi olukorras, kus meetmele ei kvalifitseeru valitud piirkonnast napilt välja jäävad ettevõtted.

3.3.3. Eriotstarbeline puhkus töötavatele vanematele

Väliskogemus

Kreekas olid koolid 2020. aasta 11. märtsist kuni mai keskpaiga või juuni alguseni (sõltuvalt kooliastmest) distantsõppel. Selleks, et kergendada töötavate vanemate olukorda koolide ja puuetega laste erikoolide sulgemise ajal pakuti võimalust eriotstarbeliseks puhkuseks.

Meetme sihtrühmaks olid eelkooliealiste laste, koolikohustuslike õpilaste (alla 15aastaste) ja erikoolides käivate laste töötavad vanemad. Minimaalne eriotstarbelise puhkuse kestus oli neli päeva. Sealjuures iga nelja päeva kohta sai kasutada kolm päeva eriotstarbelist ja üks päev korralist puhkust ning korralise puhkuse päevad arvestati põhipuhkusest maha. Kaks kolmandikku kolme eriotstarbelise päeva kuludest maksis riik ja kolmandiku tööandja. Puhkust võisid kasutada kas üks vanem või jagatuna kahe vahel mõlemad vanemad. Sealjuures tehti veel kaks olulist kitsendust: eriotstarbeline puhkus anti vanematele, kui kaugtöö polnud võimalik ja eriotstarbelise puhkuse kasutamine ei olnud lubatud ettevõtte tegevuse peatamise korral erakorraliste meetmete tõttu.

Meetme mõju ei ole seniajani analüüsitud. Samas toetavad töötavate vanemate toetamist õppeasutuste sulgemise ajal muuhulgas Ühendkuningriigis⁴ ja Austraalias⁵ läbi viidud uuringute tulemused, mille kohaselt on vaimse tervise ja heaolu halvenemine töötavate vanemate jaoks aktuaalsem.

Miks meedet kaaluti?

Meede aitaks kergendada töötavate vanemate olukorda koolide sulgemise ajal. Meetmega saaks vähendada lapsevanemate sissetulekute vähenemist ja toetada üldist nõudlust. Lisaks vähendaks meede suuremas riskirühmas olevate eakate inimeste kaasamist laste hooldamisesse ja pakuks vanematele tuge nende laste hariduse omandamisel ning panustaks selle kaudu õppeprotsessi kvaliteedi säilimisesse.

Eestis võiks pakkuda võimalust võtta eriotstarbelise puhkusena kahte tööpäeva iga e-õppe nädala kohta ehk keskmiselt kaheksat tööpäeva ühe e-õppe kuu kohta. Päevad võiksid olla võetavad eraldi. Sealjuures võiks sarnaselt Kreekale iga nelja päeva kohta kasutada kolm päeva eriotstarbelist puhkust ja ühe päeva arvestada korralise puhkusena põhipuhkusest maha. Iga puhkepäeva saaks kasutada korraga vaid üks vanem.

Meetme makromajanduslik mõju rakendamisel Eestis

Meetme mõju selle võimalikul rakendamisel Eestis analüüsiti makromajanduslikust ja jaotuslikest aspektidest. Makromudelil vaadeldi nii otsest kui kaudset mõju majandusele.

Meetme pakkumist võib kaaluda leibkondadele, kus mõlemad vanemad on tööga hõivatud ja kus kasvab vähemalt üks 7–14-aastane laps. Selliseid leibkondi on Eestis 62 748.⁶ Arvestame, et meedet saaks kasutada vaid vanemad, kellel töö iseloomust ja tööülesannetest lähtuvalt puudub võimalus teha kaugtööd, meedet kasutavad lapsevanemad vaid 8 tööpäeva kuu keskmisest 21,08 päevast ja meetmele ei kvalifitseeru need isikud, kes said COVID-19 tõttu kehtestatud piirangute ajal töötasu hüvitist.

Hindame meetme maksimaalset mõju ehk eeldame, et kõik lapsevanemad, kellel see õigus on, kasutavad eriotstarbelist puhkust. Kokkuvõttes puudutab meede 15 142 hõivatut jagu lapsevanemaid.

Meetme mõju sõltub sellest, milline on baasstsenaarium ehk mis juhtub, kui meedet ei rakendata. Võib ette kujutada kahte äärmuslikku baasstsenaariumi: meetme puudumisel ükski lapsevanem töölt eemale ei jää või meetme puudumisel jäävad kõik lapsevanemad ikkagi koju.

1. Stsenaarium: tööjõupakkumise langus

- a. Tööhõive: meetme puudumisel lapsevanemad töölt kõrvale ei jääks.
- b. Nõudlus: tarbivad tavapärasel määral, kuna sissetulekud ei ole vähenenud.
- c. Laste heaolu: kriisi negatiivse mõju koormat kannavad täielikult lapsed ehk meetmeta kannatab laste heaolu ja nende hariduse kvaliteet.

2. Stsenaarium: nõudluse toetamine

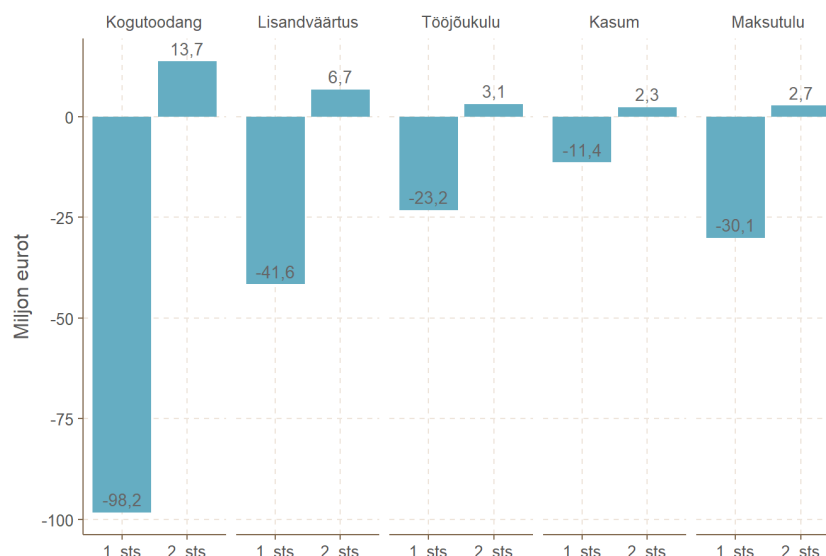
- a. Tööhõive: ka meetme puudumisel jääksid lapsevanemad töölt eemale.

⁴ Cheng, Z., Mendolia, S., Paloyo, A. R., Savage, D. A., & Tani, M. (2021). Working parents, financial insecurity, and childcare: mental health in the time of COVID-19 in the UK. *Review of Economics of the Household*, 19(1), 123–144. <https://doi.org/10.1007/s11150-020-09538-3>.

⁵ Westrupp, E. M., Stokes, M. A., Fuller-Tyszkiewicz, M., Berkowitz, T. S., Capic, T., Khor, S., Greenwood, C. J., Mikocka-Walus, A., Sciberras, E., Youssef, G. J., Olsson, C. A., & Hutchinson, D. (2021). Subjective wellbeing in parents during the COVID-19 pandemic in Australia. *Journal of Psychosomatic Research*, 110482. <https://doi.org/10.1016/j.jpsychores.2021.110482>.

⁶ Tugineb Euromodi põhiste arvutustele.

- b. Nõudlus: tarbivad väiksemas mahus, kuna kaotavad sissetulekutes.
c. Laste heaolu: ei kannataks ka meetmeta, kuna lapsevanemad on kodus.



Joonis 17. Eriotstarbelise puhkuse mõju makromajanduslikele näitajatele baasstsenaariumite lõikes (miljon eurot)

Märkus. Arvutused põhinevad sisend-väljundtabeli põhisel makromudelil, mis on koostatud 2017. aasta pakumise ja kasutamise tabeli põhjal. Tulemused on esitatud 2020. aasta nominaalses väärtuses.

Esimesel juhul tekib meetme rakendamisel tööjõupakkumise poolne šokk ehk hõivatute arv väheneb 15 142 võrra. Kuna eeldame, et lapsevanemate töölt kõrvale jäämise ajaks asendustööjõudu ei leita, siis ei ole enam võimalik samas mahus toota. Kogutoodang väheneb 98,2 miljoni euro võrra (vt Joonis 17). Lisandväärtus langeb 41,6 miljoni euro võrra, sh tööjõukulud vähenevad 23,2 miljoni euro ja kasum 11,4 miljoni euro võrra. Maksutulude vähenemine on ligikaudu 30,1 miljonit eurot. Ligikaudu 60% maksu-mõjust moodustab käibemaksu vähenemine, 20% sotsiaalmaksu vähenemine, ja ülejäänud ligikaudu 20% mõjust moodustavad muud maksud. Mõju nõudlusele puuduks: meetmega saadav toetus asendab varem tööga teenitud sissetulekuid.

Teise stsenaariumi korral võimaldab meede juba kodus olevatel vanematel suuremas mahus tarbida. Kuna meede elavdab nõudlust, siis on ka mõju makromajanduslikele näitajatele siinkohal positiivne. Kogutoodang suureneb 13,7 miljoni euro võrra. Lisandväärtus kasvab 6,7 miljoni euro võrra, sh tööjõukulud suurenevad 3,1 miljoni euro ja kasum 2,3 miljoni euro võrra. Maksutulude suurenemine on ligikaudu 2,7 miljonit eurot. Maksu-mõjust moodustab suurima osa käibemaksutulude suurenemine. Kuigi selle stsenaariumi korral ei ole meetmel otsest mõju hõivele (lapsevanemad olid ka meetmeta töölt eemal), siis kogutoodangu suurenemisega kaasneb kaudne mõju hõivele. Hõive suureneb 2453 inimese võrra.

Kuna tegelik olukord jääb suure tõenäosusega kahe baasstsenaariumi vahele (meetme puudumisel jääb osa lapsevanemaid koju, samas kui ülejäänud käivad tööl edasi), siis aitavad mõlema stsenaariumi tulemused panna paika piirid, mille vahel meetme makromajanduslik mõju asub. Joonis 17 näitab, et mõju on asümmeetriline. Selleks, et mõju makromajanduslikele näitajatele oleks positiivne, peaks valdav enamus lapsevanematest meetme puudumisel palgata koju jääma.

Meetme mõju sissetulekute jaotusele

Meetme mõju hindamiseks sissetulekute jaotusele kasutatakse EUROMODi mikrosimulatsioonimudelit. Kui eeldada esimest baasstsenaariumit (meetmeta lapsevanemad töölt aega vabaks ei võta), siis meetmel eeldatavalt jaotuslikku mõju ei ole: sihtgrupi sissetulek meetmega ja ilma on sama, lihtsalt teine tulu asendub samas summas toetusest saadava tuluga.

Teise stsenaariumi korral aga tekivad meetmega ja meetmeta olukordade vahel erinevused inimeste sissetulekus ning kogunõudluses. Leibkonna tasandil oleks meetmest tingitud hõive kasvu mõju kõikide leibkondade keskmisele tulule tagasihoidlik (see kasvaks vaid 7 euro võrra ehk 0,71%). Mõju on suurem madalamates tuludetsiilides: 1.–5. detšiilil kasvavad sissetulekud meetme mõjul ca 1%, kõrgemates detšiilides 0,33–0,47%. Kokkuvõttes võidavad meetmest enim madalama sissetulekuga inimesed.

Kokkuvõte ja järeldused

Eelneva analüüsi põhjal võib järeldada, et eriotstarbelise vanemapuhkuse meedet võiks kaaluda mitte-majanduslikest kaalutlustest lähtuvalt. Majanduslik mõju on sel meetmel suure tõenäosusega negatiivne. Meede pakuks vanematele tuge nende laste hariduse omandamisel ning panustaks selle kaudu õppeprotsessi kvaliteedi säilimisesse.

Meetme rakendamise piirangutena võib välja tuua järgmisi:

- Tööandjad ei pruugi lisapuhkepäevi võimaldada, kuna asendajate leidmine puuduva tööjõu katmiseks on keerukas. Selleks, et suurendada tööandjate motivatsiooni meetmest kinni pidamiseks, võiks Eesti meetme disainida selliselt, et 4 puhkepäevast 3 rahastab riik ja 1 arvestatakse maha töötaja põhipuhkusest. Sellisel juhul ei tekiks tööandjatele töötajate täiendavate puhkepäevadega seonduvat finantsilist kulu.
- Meetmest võivad proovida kasu saada ka vanemad, kellel oleks võimalik teha kaugtööd. Kuna see skeem ei too kaasa lisakulusid tööandjale, siis võivad nad olla rohkem aldis vormistama sisuliselt väiksema koormusega töötajatele eriotstarbelist vanemapuhkust.
- Ideaalis võiks meetmest kõrvale jääda need pered, kus üks (või mõlemad) vanemad ei ole hõivatud (nt on töötud või lapsehoolduspuhkusel). Sellisel juhul tuleks kindlaks teha leibkondade koosseis, et mitte välistada üksikvanemate võimalust abi saada.

3.3.4. Töötushüvitiste toetusperioodi pikendamine

Väliskogemus

Slovakkias pikendati COVID-19 pandeemia esimese laine ajal töötuskindlustushüvitiste perioodi ühe kuu võrra maksimaalselt kuue kuu pealt seitsme kuuni. Hüvitist pikendati töötutele, kelle töötuskindlustushüvitise maksmise aeg lõppes eriolukorra ajal ning kes olid samal ajal viimase nelja aasta jooksul teinud töötuskindlustuse sissemaksid kokku vähemalt kahel aastal. 2020. aastal maksti töötutele 91,2 tuhat n-ö täiendavat hüvitist kogukuluga 32,3 miljonit eurot, mis teeb ühe hüvitise keskmiseks suuruseks 360 eurot. Täiendavate hüvitiste maht moodustas ligikaudu kümnendiku kogu töötuskindlustussüsteemi aastasest kulust.

Meetme kavandamisesse ja rakendamisesse ei kaasatud sotsiaalpartnereid. Ühe eksperdi hinnangul tuleneb see osapoolte jagatud arusaamast meetme vajalikkusest ning seaduse muutmise vajalikkuse kiirusest. Meedet peeti Slovakkias üldiselt mõistlikuks, kuid empiirilisi mõjuhindanguid rakendamisest ei

ole. Kuna hüvitiste pikendamine puudutas ainult kindlat sihtgruppi töötute seas, võib selle meetme mõju kriisi mõju ühtlasemale jaotumisele ühiskonnaliikmete vahel pidada pigem tagasihoidlikuks võrreldes riigi teiste olulisemate kriisimeetmetega.

Miks meedet kaaluti?

Meede oli suunatud eelkõige töötuna arvel olevate inimeste sotsiaal-majandusliku toimetuleku säilitamisele tööturu madalseisu tingimustes. Teisisõnu toetati töötuid, et nende toimetulek ei kahaneks kriisiajal, kui töö leidmise võimalused on vähesed. Meede oli suunatud eelkõige töötute leibkondade toimetuleku ajutisele parandamisele ning mitte seotud makromajanduslike eesmärkidega.

Meetme mõju rakendamisel Eestis

Ka Eestis lisandus ligi aasta pärast pandeemia algust iga kuu tuhandeid töötuid, kellel olid töötushüvitised lõppenud või lõppemas ning muu tulu endiselt puudus. Töötute toetamiseks on sarnaselt teistele riikidele üheks võimaluseks ajutiselt pikendada töötushüvitiste maksmise kestust, seda nii töötuskindlustushüvitist kui töötutoetust saanud töötutele.

Võimalikud projekti käigus analüüsitud alternatiivsed meetmed on näiteks:

- töötuskindlustushüvitise maksmise kestuse pikendamine 12 kuu peale olenemata tööstaažist;
- töötuskindlustushüvitise maksmise kestuse pikendamine proportsionaalselt eelneva staažiga;
- töötuskindlustushüvitise maksmine kõigile ühtlaselt 60% määraga;
- töötutoetuse staažinõude kaotamine;
- töötutoetuse maksmise ajutine pikendamine 12 kuuni;
- töötutoetuse päevamäära suurendamine 15 euroni.

Kõige suurem mõju töötute vaesusele (5 protsendipunkti) on töötutoetuse staažinõude (ajutisel) kaotamisel (vt

Tabel 1). Potentsiaalne suur mõju tuleneb eelkõige sihtrühma suurusest, kui poliitikamuudatusega lisanduks ligikaudu kuni 22 000 uut toetuse saajat, kes varem hüvitistele ei kvalifitseerunud. Samas on tegemist rahaliselt kõige kallima meetmega, kui riigi kulud suureneksid aastas ligikaudu 39 miljoni euro võrra. Väiksema maksumusega oleks töötushüvitiste maksmise kestuste pikendamine. Nii toob töötuskindlustushüvitise maksmise kestuse pikendamine eri stsenaariumites kaasa kulude suurenemise 19–25 miljonit eurot aastas (1,5–2 mln eurot kuus), seevastu töötutoetuse maksmise pikendamine tähendaks 4 miljoni euro suuruseid kulusid aastas (300 000 eurot kuus).

Tabel 1. Poliitikamuudatustest mõjutatud sihtrühm, meetmete lisanduvad kulud ja tulud ning mõju töötute vaesusele

Poliitikamuudatus	Sihtrühma suurus	Kulude muutus mln eurodes aastas ¹	Tulude muutus mln eurodes aastas	Mõju töötute vaesusele (pp) ²
Töötuskindlustushüvitisega (TKH) seotud muudatused:				
Pikendada maksmise kestust ühtlaselt 12 kuu peale olenemata tööstaažist	Kõik TKH saajad, TT arv väheneb ³	+25,23	+7,43	-0,87
Pikendada maksmise kestust (proportsionaalselt vastavalt staažile) ⁴	Kõik TKH saajad, TT arv väheneb ¹⁷	+19,04	+5,64	-0,53
Toetus ühtlaselt 60% määras	Kõik TKH saajad	+16,55	+5,42	-0,30
Töötutoetusega (TT) seotud muudatused:				
Staažinõude kaotamine (6 -> 0)	Keskmiselt 22 000 TT saajat rohkem ⁵	+39,06	+10,2	-5,01
Pikendada maksmise kestust (9 -> 12)	Kõik TT saajad	+3,84	+0,92	-0,78
Päevamäära suurendamine 15 euroni	Kõik TT saajad	+15,85	+0,00	-1,87

Allikas: autorite arvutused EUROMODi registripõhistel valimiandmetel.

Makromajanduslikult hinnati töötuskindlustushüvitise maksmise pikendamist neile töötutele, kes on hüvitise ära kasutanud maksimaalses pikkuses ehk 12 kuu ulatuses. Nii oli 2020. aastal 6400 inimest, kes kasutasid hüvitise ära kogumahas. Nende inimeste keskmine töötuskindlustushüvitise suurus oli 550 eurot kuus. Eeldades töötushüvitiste pikendamiseks kaks kuud, mis kasutatakse ära täies mahu, tähendaks see meetme kogumahtu suuruses 7 040 000 eurot.

Meetme makromajanduslik mõju jaguneb kaheks:

1. Otsene efekt meetme mahu ehk 7 miljoni euro ulatuses. Kodumajapidamised suurendavad täiendava hüvitise tulemusena oma lõpptarbimist vastavalt senistele tarbimise proportsioonidele.
2. Kaudne efekt – kuna valdkonnad kasutavad sisendina ka teiste tegevusalade sisendid, suureneb tänu sellele nõudlus ka iga valdkonnaga seotud teiste tegevusalade toodete tarbimisele.

Lõppkokkuvõttes tekitab 7 miljoni lisandumine lõpptarbimisse 7,2 miljoni suuruse kogutoodangu kasvu (vt

Tabel 1). Kogutoodangu saab jaotada kaheks osaks: vahetarbimiseks ja lisandväärtuseks. Meetme mõjust tulenev lisandväärtuse kasv on 3,6 miljonit eurot. Osa lisandväärtusest moodustavad hüvitised töötajatele ehk tööjõukulud ja ettevõtte kasum. Tööjõukulud suurenevad 1,6 miljoni euro ja kasum 1,2 miljoni euro võrra.

Lisaks eeltoodule on võimalik leida ka lisanduva nõudluse mõju maksutuludele. Lisanduva maksutulud on ligikaudu 1,4 miljonit eurot, millest 43% moodustab käibemaksu kasv, 30% sotsiaalmaksu kasv ning ülejäänud muud maksud.

Lisanduv nõudlus ajendab palkama uusi töötajaid (või hoidma ära olemasolevate koondamise). Meetme mõju töötajate arvule kogu majanduses tervikuna on mudelhinnangu kohaselt kahel kuul 644 inimest. Valdav osa hõive kasvust või säilitamisest leiab aset jaekaubanduses ning majutuses ja toitlustuses.

Kokkuvõtte ja järeldused

Töötushüvitiste pikendamine järgmiste tööturgu mõjutavate kriiside ajal on riigile ajutise meetmena soovitatav lahendus. Meetme mõju avaldub eelkõige leibkondade tasandil, toetades vähemkindlustatud inimeste toimetulekut perioodil, kui töö leidmine on keerulisem, täites samal ajal lünki kehtivas töötushüvitiste süsteemis. Meedet tasuks kaaluda automaatse stabilisaatorina.

Meetme peamised tugevused:

- Praxise analüüs näitas, et 2021. aasta alguses lisandus aasta pärast pandeemia algust igakuiselt tuhandeid töötuid, kellel puudusid hüvitiste lõppemise tõttu igasugused sissetulekud. Töötuskindlustushüvitise või töötutoetuse maksmise ajutine pikendamine on leibkondade tasandil efektiivne viis pakkuda lühiajalist tuge süvavaesuse vältimiseks, pakkudes paaril kuul otsest rahalist tuge toimetulekuks.
- Kui meede põhineb eelnevalt kokkulepitud töötuse määra piiril, oleks pikenemine automaatne ning vähese halduskuluga. Hüvitise jõudmine inimesteni tugineks juba olemasolevale töötukassa igapäevasele süsteemile.

Meetme nõrkuste ja piirangutena võib tuua välja järgmisi:

- Meetme makromajanduslik mõju on mitme teise meetmega võrreldes pigem tagasihoidlikum, ületades otsest toetuse summat pigem marginaalselt.
- Meede on universaalne ja ei erista pikaajalise töötuse põhjuseid ega tegelikku abivajadust. Teisisõnu kohtleb meede võrdselt neid, kelle ebasoodne tööturu olukord on tulenev pandeemiast ja toimetulekuabi vajadus igapäevane ning neid, kelle pikaajaline töötus ei seostu kriisiga ning kelle töötuse põhjuseks võib olla isiklik valik.

3.3.5. Käibemaksu ajutine langetamine valitud sektoritele

Väliskogemus

Paljud riigid, nt Ühendkuningriik, Austria, Saksamaa, Belgia ja Küpros langetasid koroonakriisi ajal käibemaksumäära kriisist enim mõjutatud tegevusvaldkondades. Näiteks Austrias vähendati käibemaksumäära, et toetada majutusasutusi, toitlustusettevõtteid, ajakirjandusväljaannete väljaandjaid ja kirjastusi.

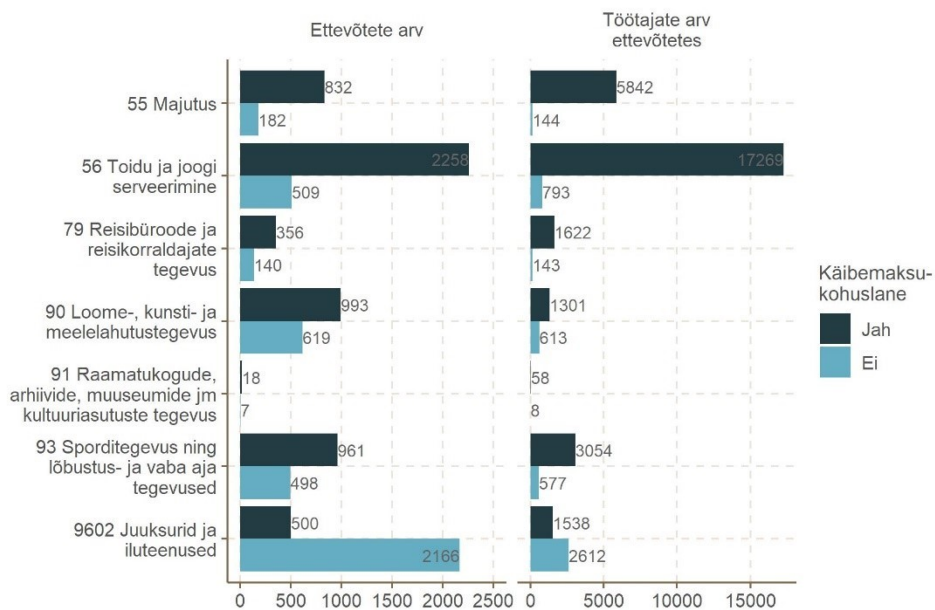
Käibemaksumäära langetus kehtis ka pagaritöökodadele jt toitu valmistavatele või töötlevatele ettevõtetele. Ühendkuningriigi valitsus langetas käibemaksumäära samuti toidule ja mittealkohoolsetele jookidele restoranides ja pubides, majutusele ja valitud kultuuriatraksioonidele. Käibemaksumäära langetamise peamine eesmärk oli pakkuda likviidsust ja tuge sektoritele, mis olid mõjutatud riigi kehtestatud piirangutest ja vähenenud nõudlusest. Austrias ja Ühendkuningriigis ei olnud ootust, et ettevõtted langetaksid märkimisväärsel määral hindu. Peamine eesmärk oli parandada ettevõtete finantsseisu ning seetõttu ka nende ellujäämist. Välisekspertide sõnul oli tegemist ühe olulise (ehkki mitte kõige tähtsama) meetmega ettevõtete toetamisel.

Miks kaaluti meetet Eesti jaoks?

Meetme sihtgrupiks oleks ettevõtted, kelle üks põhitegevustest on majutus, toitlustus, kultuurialane tegevus või turism, lisaks juuksurialongide teenused ja kosmeetikateenused. Meede toetab tegevusvaldkondi, mis sattusid raskustesse ka Eestis ning võiks parandada koroonakriisist kannatada saanud majandusharudes tegutsevate ettevõtete finantsilist olukorda. Meede võimaldaks ettevõtetel ka langetada hinda ning seeläbi suurendada müüki. Meede toetaks just neid ettevõtteid, kes on valmis ise leidma innovatiivseid lahendusi ja püüavad käivet säilitada.

Meetmest kasu saavad ettevõtted

Ettevõtete arvu, kes antud meetmest võiks kasu saada, ja maksimaalset rahalist mõju hinnati Eesti ettevõtete 2020. aasta Maksu- ja Tolliameti avaldatud avaandmete põhjal (vt Joonis 18).



EMTA avaandmed, 2020. aasta keskmine

Joonis 18. Ettevõtete ja töötajate arv tegevusalades käibemaksumäärade loikes

Kõige enam oleks käibemaksumäära muudatusest mõjutatud ettevõtteid oodatult toidu ja joogi serveerimise valdkonnas, järgnevad ettevõtted loome-, kunsti- ja meelelahutusvaldkonnas, spordi, lõbustuse ning vaba aja valdkonnas ja majutuse valdkonnas. Ehkki juuksurite ja iluteenuste valdkonnas on samuti palju

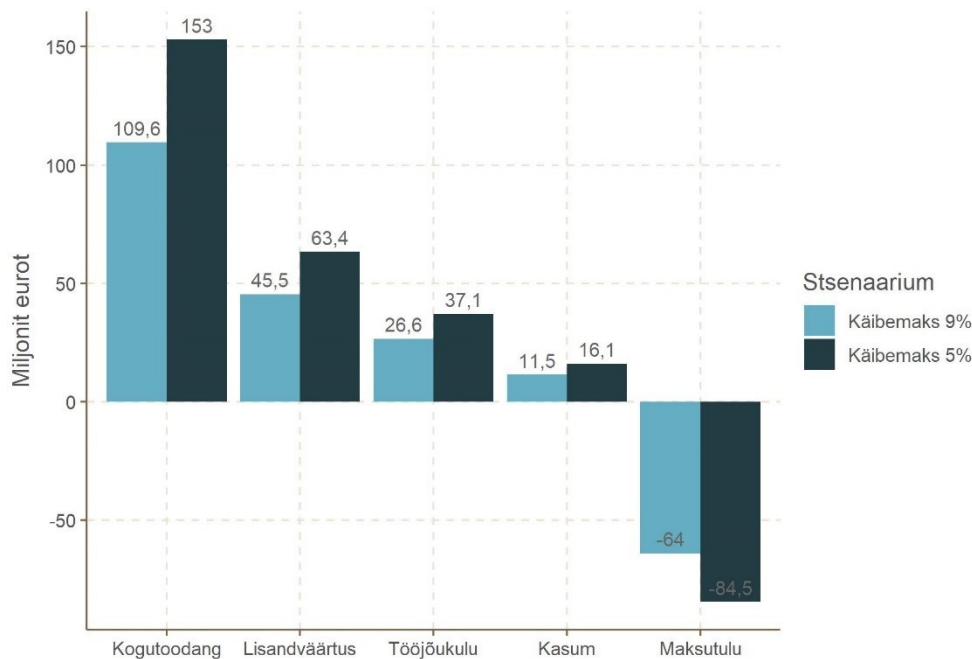
ettevõtteid, siis on suurem osa nendest väga väikesed. Seetõttu on vaid viiendik nendest ettevõtetest käibemaksukohuslased ja võiksid kasu saada käibemaksumäära langetamisest. Hõive seisukohast on samuti kõige olulisem toidu ja joogi serveerimise majandusharu, kus käibemaksukohuslastest ettevõtetes töötas 2020. aastal üle 17 000 töötaja. Seevastu juuksurite ja iluteenuste tegevusalal töötas vaid kolmandik hõivatutest neis ettevõtetes, kes olid käibemaksukohuslased.

Käibemaksumäära langetamisel, sarnaselt ka teiste universaalsete toetusmeetmetega, esineb ka võimalik tühikulu, sest kasu saavad ka ettevõtted, kelle olukord ei halvenenud kriisi ajal. EMTA avaandmete põhjal langes 2020. aastal valitud sektoris käive ligi 70% ettevõtetest, sh reisibüroode ja reisikorraldajate seas lausa 90% ettevõtetest. Seega enamus vaadeldud valdkonna ettevõtetest kaotas käibes, mistõttu on laiapõhjalised toetusmeetmed pigem põhjendatud.

Meetme makromajanduslik mõju rakendamisel Eestis

Kogukulu suurusjärk riigieelarve jaoks kasutades ettevõtete käibemaksu deklaratsioonide koondandmeid (ja eeldades, et käive ei muutu käibemaksumäära langemisel) oleks määra langemisel 5%ni 132 miljonit eurot ja määra langemisel 9%ni 94 miljonit eurot aastas (simulatsiooniperioodil juuni 2020 – mai 2021).

Makromajanduslikku mõju analüüsiti majandusharudepõhise sisend-väljundseoste tugineva makroökoonoomilise mudeliga, eeldades, et kogu maksumäära langemine kandub üle hinna langusesse ja see toob kaasa kodumajapidamiste lõpptarbimise kasvu.



Joonis 19. Käibemaksumäära langetamise mõju makromajanduslikele näitajatele (miljon eurot)

Märkus. Arvutused põhinevad sisend-väljundtabeli põhisel makromudelil, mis on koostatud 2017. aasta pakkumise ja kasutamise tabeli põhjal. Tulemused on esitatud 2020. aasta nominaalses väärtuses.

Kogutoodang kasvab 153 miljonit eurot käibemaksumäära langemisel 5%ni ja kogutoodangu kasv on 110 miljonit eurot käibemaksumäära langemisel 9%ni (vt Joonis 19). Lisandväärtus kasvab vastavalt 63 miljoni ja 46 miljoni euro võrra, millest üle poole moodustab töajookulu. Maksutulu väheneb kokku rohkem kui lisandväärtus kasvab. Kogu maksutulu vähenemine on küll väiksem kui üksnes käibemaksust tulenev vähenemine, sest väiksemad kulud ja lisanduv nõudlus kodumajapidamiste lõpptarbimise tõttu ajendab palkama ka uusi töötajaid, millega kaasneb maksutulu. Täiendav simuleeritud mõju hõivele on erinevate stsenaariumide puhul vastavalt 0,4 ja 0,5 protsenti (vastavalt 2701 või 3771 inimest). Ootuspäraselt leiab valdav osa hõive kasvust aset tegevusalades, mida käibemaks otseselt mõjutab, suhteliselt enim reisikorralduse valdkonnas.

Meetme jaotuslikud efektid

Käibemaksumäära langetamisega kaasnev hõivatute arvu kasv vähendab otseselt vaesusriski. Käibemaksu meede mõjutaks pigem neid tegevusalasid, milles töötavatel inimestel oleks suhteline vaesusrisk kõrgem, olgu siis tingituna madalamast sissetulekust, ajutistest töötuse perioodidest või leibkonna struktuurist.

Kui käibemaksumäära langetamine toob kaasa ka hindade langemise, siis võivad sellest suhteliselt enam kõrgematesse tulukvintilidesse kuuluvad leibkonnad, sest seal kulutatakse suhteliselt enam vaba aja teenustele, söömisele väljaspool kodu, reisipakettidele ja majutusteenustele.

Kokkuvõte ja järeldused

Käibemaksumäära langetamist ajutise kriisimeetmena, kompenseerimiseks vähenenud nõudlust ja elavdamaks majandust on kasutatud teistes riikides ning seda peeti üheks oluliseks, ehkki mitte kõige tähtsamaks, meetmeks ettevõtete toetamisel. Meetme tugevuseks on see, et sellest saavad kasu need ettevõtted, kes realselt püüavad kriisi ajal tegutseda ja kes maksavad käibemaksu ausalt.

Langetades käibemaksumäära majutuses, toitlustuses, kultuurialases tegevuses või turismis oleks meede sihipärane arvestades, et enamikul nende valdkondade ettevõtetest langes käive 2020. aastal. Siiski oli ligi kolmandik ettevõteteid samadest valdkondadest, kelle käive vaatamata koroonakriisile 2020. aastal tõusis võrreldes eelneva aastaga ning kelle toetamine käibemaksu langetamise teel ei pruugi olla otstarbekas. Käibemaksulangetamise rahaline mõju üksi ei oleks ka suur, eriti juhul, kui ettevõtete käive kukub oluliselt ning nõudlus ei reageeri hindadele, vaid seda mõjutavad eelkõige muud piirangud.

Meetme oluliseks puuduseks on see, et see ei laiene ettevõtetele, millel puudub käibemaksukohustus. Eestis on palju nendes valdkondades tegutsevaid väikeettevõtteid, kes ei ole käibemaksukohuslased, ja kelleni kasu ei jõuaks.

Meetme lühiajaline kulu riigieelarvele on võrdlemisi suur ja lühiajaliselt väheneb maksutulu rohkem, kui ettevõtete lisandväärtus suureneb hindade langusest tuleneva nõudluse kasvu tulemusena. Hõive kogumuutus on ka tagasihoidlik. Osadel tegevusaladel, eelkõige reisikorralduses, võiks olla hinna langetamisest tulenev mõju hõivele suur, kui ei esineks muid tarbimist mõjutavaid piiranguid.

Käibemaksumäära langetamise puhul peab arvestama ka jaotuslike aspektidega. Hindade langemisest vaadeldud tegevusaladel võidaksid pigem kõrgema sissetulekuga inimesed. Samas positiivne mõju läbi töökohtade säilimise oleks pigem madalama sissetulekuga inimestel.

Meetme rakendamisel tuleb lisaks kaaluda ka kaasnevaid administratiivseid ja õiguslikke probleeme, mida selles töös ei analüüsitud.

3.3.6. Maksepuhkuse taotlemise õigus laenusajatele

Väliskogemus

Leedus võeti 17. märtsil 2020. a vastu tarbimislaenude seaduse ja kinnisvaralaenude seaduse muudatused, millega anti laenajatele õigus saada kolmeks kuuks maksepuhkust eluasemelaenu või tarbimislaenu maksete tasumisel (maksepuhkuse ajal jätkub ainult intresside tasumine). Seadusemuudatuse eesmärgiks oli vältida COVID-19st tingitud majanduskriisi ajal elanike raskustesse sattumist eluaseme- ja tarbimislaenude teenindamisel seoses asjaoluga, et piirangutest tingituna ei kasvanud erinevatel tegevus- ja ametialadel mitte ainult töö kaotamise, vaid ka töötasu ajutise languse risk. Seaduse varasem redaktsioon andis maksepuhkuse õiguse ainult eluasemelaenude puhul ning lahutuse, abikaasa surma, töövõimetuks või töötuks jäämise korral. Vastuvõetud muudatus andis maksepuhkuse õiguse ka sissetuleku vähemalt 30% languse korral ning laiendas vastavat õigust ka tarbimislaenudele.

Meetmega ei seondunud täiendavaid kulutusi riigi- ega kohalikele eelarvetele, kuid meede tõi mingil määral kaasa täiendavaid kohustusi pankadele.

Seadusest tulenevat õigust kasutati väga vähe tulenevalt esiteks kardetust väiksemast vajadusest ning teiseks maksepuhkuse taotlemise alternatiivsetest alustest (laenusajate individuaalsed lepped pankadega ning seadusemuudatuse ajal rakendunud Euroopa pangandusjärelevalve asutuse suunised, millega kehtestati seadusemuudatusest soodsamad maksepuhkuse tingimused).

Meetme roll teiste leevendusmeetmete taustal (ja osalt ka teiste leevendusmeetmete tulemusena) on olnud väike. Eeskätt tuleb esile tõsta Euroopa pangandusjärelevalve asutuse (EBA) suuniseid „Suunised COVID-19 kriisi tõttu kohaldatud seadusandliku- ja muu kui seadusandliku maksemoratoriumi kohta (EBA/GL/2020/02)“, millega anti laenusajatele vaatlusaluse seadusemuudatusega võrreldes veel pikema maksepuhkuse õigus (eluasemelaenude puhul kuni 12 kuud, liisingu ja tarbimislaenude puhul kuni 6 kuud). Lisaks sellele oli laenusajatel võimalus sõlmida individuaalseid kokkuleppeid pankadega maksepuhkuste kohta vastavalt laenulepingutes sätestatud tingimustele. Seega jäi selles olukorras seadusemuudatuse mõju EBA suunistega kehtestatud tingimuste varju.

Vaatlusalune seadusemuudatus lisab EBA moratoriumile ja individuaalsetele lepetele täiendava aluse maksepuhkuse taotlemiseks, kuid kasutamise mahult jäi olulisel määral eelnimetatutele alla. Laenude maht, mille puhul kasutati EBA moratoriumi tingimustele vastavaid maksepuhkusi, ulatus kodumajapidamistel 241 mln euronit, ülejäänud restruktureerimiste maht ca 60 mln euronit. 2020. aasta lõpuks oli valdav osa nii EBA tingimustele vastavaid moratoriume, kui muid maksepuhkuseid aegunud ning maksepuhkuste kasutus kahanenud väga väikeseks (EBA puhul ca 100 isikut, laenude kogusumma ca 10 mln; muud maksepuhkused ca 250 isikut, kogusumma ca 15 mln). See annab tunnistust ka sellest, et vajadus maksepuhkuse järele ei kujunenud kriisis kuigi suureks ega ka kauakestvaks. Maksepuhkust kasutanud kodumajapidamiste laenude osakaal pankade laenuportfellides varieerus 2020. aasta jooksul 1–5,5% vahel.

Intervjueeritud väliseksperti hinnangul ei ole meede ühiskonnas toonud kaasa märkimisväärset vastukaja. Pankade hulgas tõi mõningast rahulolematust kaasa maksepuhkuse õiguse laiendamine tarbimislaenudele – kuna need laenud on lühema tähtajaga, moodustab maksepuhkuse kestus laenu kestusest

suhteliselt suurema osa. Üldiselt aga ei avaldatud meetmele vastuseisu, kuna kriisisituatsiooniga seonduv määramatus oli suur.

COVID-19 kriisi käigus ei ole vaatluselune meede avaldanud märkimisväärset mõju majandusele, kuivõrd see on jäänud teiste meetmete (EBA suunisega kehtestatud moratorium) varju. See aga ei tähenda, et meetme roll ei võiks osutada olulisemaks tulevikus. Nt võib tekkida olukord, kus negatiivne šokk tabab ainult Leedut ja mitte Euroopa riike laiemalt, nii et ei kordu olukord, kus EBA annab välja suunised kõigi ELi riikide jaoks; või tabab šokk kitsamat osa majandusest, nii et ka kohalikul tasandil ei rakendata meetmeid nt ühtsete maksepuhkuste reeglite kokkuleppimise näol. Sellises olukorras pakub seadusemuudatus laenusajale täiendavat kaitset ning võimaldab mitte ainult sissetuleku kaotuse, vaid ka olulise vähenemise korral saada mõneks ajaks kindlust, et laenumaksete ajutine peatamine on võimalik.

Seega võib meetmes olla kasu idiosünkraatliku šoki korral, mis tabab vaid üht riiki ega too kaasa koordineeritud reaktsiooni teistelt riikidelt ja rahvusvahelistelt institutsioonidelt. COVID-19 kriisi käigus osutus vajadus meetme järele kardetust väiksemaks ning seda aitasid vähendada ka teised meetmed nagu palgatoetused, FIEdele makstud toetus jt.

Miks meetet kaaluti?

COVID-19 kriisi alguses ei olnud veel ette teada, kui suureks kujuneb kokkuvõttes isikute arv, kes töö kaotuse või sissetuleku vähenemise tõttu satuvad raskustesse eluasemelaenu teenindamisel. Kuna Eesti meetmetepaketis, erinevalt mõnest välisriigist, sellekohast meetet polnud, valiti meede analüüsitava meetmete hulka.

Meetme võimalik mõju rakendamisel Eestis

Eestis on üldine kontekst Leeduga sarnane. Esiteks rakendusid ka siin EBA suunised maksepuhkuste andmiseks. Teiseks ei viita kinnisvaraturu kontekst riskidele, mis annaks alust karta suure hulga inimeste raskustesse sattumist eluasemelaenu teenindamisel. Praegune olukord on oluliselt erinev nt 2008–2010. aasta kriisist, mida iseloomustas kinnisvarahindade mulli lõhkemine ning likviidsuse langus, mille tagajärjel vähenesid kinnisvaraomanike võimalused kinnisvara müümiseks, samal ajal kui kasvanud intressid muutsid raskemaks laenu teenindamist. COVID-19 kriisis selliseid asjaolusid ei esine.

Praeguse situatsiooni erinevust eelmisest kriisist ilmestab ka see, et kui nt 2010. aastal ulatus majapidamiste üle 60 päeva tähtaja ületanud laenu osakaal pankade laenuportfellist 5 protsendini, siis sellest ajast alates on see osakaal langenud ja alates 2019. aastast püsinud 1,5% piirimail, suurenemata ka 2020. aastal. Makseraskuste ärahoidmisele on mõistagi kaasa aidanud ka tööturu toetusmeetmed nagu töötasu hüvitis.

Kuna ei ole näha, et COVID-19 kriisi kontekstis saaks analoogse riikliku meetme rakendamine Eestis avaldada märkimisväärset mõju, otsustati meetme makromajanduslike ja jaotuslike mõjusid mitte edasi analüüsida.

Eesti konteksti arvestades ei ole sarnaselt Leeduga tõenäoline, et meede mängiks olulist rolli COVID-19 kriisi kontekstis. Vaatluselune või sellega analoogne meede võib aga mängida suuremat rolli mõnes tulevases kriisis teistsuguste asjaolude kokkulangemisel, eeskätt juhul, kui laenuvõtjad seisavad silmitsi suuremate riskidega ning pankade koordineeritud reaktsioon ei leia aset.

3.4. Kokkuvõte

Eesti fiskaalne reaktsioon COVID-19 kriisist põhjustatud majanduskriisile oli ootuspärane ja asjakohane: kasvas nii eelarvedefitsiit kui valitsussektori võlg, kuid mitte tasemeni, mis tooks kaasa vahetuid riske majanduskasvule, riigiriskile, juurdepääsule finantsturgudele või laenamise kulukusele. Kui võrrelda automaatsete stabilisaatorite ja suvakohaste meetmete rolli, oli viimaste panus mõnevõrra suurem, mis on sarnane Euroopaga tervikuna. Võrreldes Lääne-Euroopa riikidega oli fiskaalvastus kriisile Eestis mahult madalam nii automaatsete stabilisaatorite kui suvakohaste meetmete osas.

Konkreetsemaid välisriikides majanduskriisi leevendamiseks rakendatud meetmeid analüüsid valiti välja rida meetmeid, mida Eestis seni rakendatud pole, kuid mis uuringumeeskonna hinnangul vääriski kaalumist. Meetmete võimalikku mõju Eesti kontekstis simuleeriti makromudeli ning mikrosimulatsioonimudeli EUROMOD abil.

Meetmete analüüsi tulemused võib lühidalt kokku võtta järgnevalt:

- Töötushüvitiste pikendamine järgmiste tööturgu mõjutavate kriiside ajal on riigile ajutise meetmena soovitatav lahendus. Meetme mõju avaldub eelkõige leibkondade tasandil, toetades vähemkindlustatud inimeste toimetulekut perioodil, kui töö leidmine on keerulisem, täites samal ajal lünki kehtivas töötushüvitiste süsteemis. Meedet tasuks kaaluda automaatse stabilisaatorina.
- Vautšerite kasutamine ettevõtete toetamiseks (sihitatuna tegevusala, piirkonna vm kriteeriumi põhiselt) väärrib kaalumist. Vautšerite kasutamine tooks kaasa kogutoodangu, lisandväärtuse, hõive ja kasumi kasvu mitte ainult sihtgrupis, vaid ka teistes sektorites. Kuigi tegemist ei ole sotsiaal-demograafiliselt suunatud meetmega, siis suhteliselt enam toetab meede madalama sissetulekuga leibkondi.
- Eriotstarbelise vanemapuhkuse pakkumine koduõppel olevate nooremas koolieas laste vanematele võib olla õigustatud mittemajanduslikest kaalutlustest lähtuvalt (laste heaolu, toe pakkumine laste hariduse omandamisel, õppeprotsessi kvaliteedi säilimine), kuid makromajanduslikust vaatest on olemas märkimisväärne risk negatiivse mõju ilmnemiseks, sedavõrd kui meede toob kaasa tööjõupakkumise vähenemise. Negatiivse majandusmõju risk on väiksem, kui meedet sihitada nt üksikvanematele, kellel poleks ka meetmeta muid võimalusi laste eest hoolitsemiseks peale tööpanuse vähendamise.
- Maksepuhkuse õiguse andmine eluasemelaenude võtjatele töökoha kaotuse või töötasu vähenemise korral ei mängiks COVID-19 kriisi kontekstis tõenäoliselt olulist rolli, arvestades praegust konteksti (madalad intressid, kinnisvarahindade languse puudumine, Euroopa pangandusjärelvalve suunised maksepuhkuse andmiseks). Sellise õiguse sissekirjutamine seadusse võib aga osutada oluliseks mõnes tulevases kriisis teistsuguste asjaolude kokkulangemisel, eeskätt juhul, kui laenuvõtjad seisavad silmitsi suuremate riskidega ning pankade koordineeritud reaktsioon ei leia aset.
- Käibemaksu määrade langetamine vähenenud nõudlust kompenseeriva ja majandust elavdava meetmena on leidnud teistes riikides kasutust. Meetme tugevuseks on see, et sellest saavad kasu need ettevõtted, kes realselt püüavad kriisi ajal tegutseda ja kes maksavad käibemaksu ausalt. Miinuseks on aga see, et käibemaksulangetus ei laiene käibemaksukohustusteta ettevõtetele. Eestis on selliseid (väike)ettevõtteid COVID-19 kriisist puudutatud valdkondades palju, mistõttu ei ole käibemaksu langetamine nende toetamiseks tõhus meede. Käibemaksu määrade muutmisega

saaks aga siluda hindade hüplikkust ja kuni aasta kestva üldise käibemaksulangetusega saab toetada nõudlust.

4. Poliitikasoovitused

I. Poliitikasoovitused haavatavate sotsiaal-demograafiliste gruppide olukorra parandamiseks

1. Sotsiaalkaitsesüsteemi paindlikkuse suurendamine

1.1. Võlaõigusliku (VÕS) lepinguga töötamine eeldab inimeselt suurt õigusteadlikkust, et mitte jääda töösuhte vormi tõttu teiste töötajatega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Ravi- ja töötuskindlustuse olemasoluks on vaja regulaarset sissetulekut, mida VÕS leping ei pruugi anda. Näiteks võib 3-kuuline töövõtuleping tuua inimese pangakontole lepingu lõpuks kolme kuu palga, kuid kui väljamakse toimub lepingu lõpus, siis ei taga sellise lepingu alusel töötamine kaitstust ravikindlustusega. Ka töötuskindlustusstaaži arvestuses loeb vaid see kuu, millal väljamakse tehti. Pandeemia olukorras tuleb meele pidada, et VÕS lepingu alusel töötamisel on ka sissetuleku kadu esimesel viiel haiguspäeval töötaja kanda⁷. Lisaks sellele mõjutas COVID-19 pandeemia VÕS lepingu alusel töötavate inimeste hõivet märgatavalt rohkem ja kiiremini kui töö- või teenistuslepingu alusel töötavate inimeste oma, mis muudab nende olukorra sellistes kriisides veel keerulisemaks.

Ettepanek: esiteks võiks suunata VÕS lepingute osapooli läbi teavitustegevuse kasutama pikema kestvusega lepingute puhul kuise intervalliga väljamaksegraafikuid. Teise võimalusena võiks VÕS lepingult makstud sotsiaalmaksu käsitleda järgmiste perioodide (minimaalmääras) sotsiaalmaksu ettemaksena.

1.2. Töötukassa töötasu hüvitise sarnane meede on edukalt rakendatav sarnaste kriiside puhkemisel ka tulevikus. Töötasu hüvitise kriisimeetmeteta oleks COVID-19 mõjul kaasnenum üle 65 000 inimese hõivest lahkumine ning vaesusmäär suurenemine ligi 4 protsendipunkti (pp) võrra. Teistest enam oleks vaesus suurenenud 50–63aastastel hõivatutel, meestel ning töötlevas tööstuses või majutuses ja toitlustuses töötavatel inimestel. Suuresti tänu töötasu hüvitisele suurenes vaesuse määr kriisi ajal marginaalselt. Töötasuhüvitis peaks siiski jääma vaid kriisiaegseks meetmeks. Esiteks on tegemist küllaltki kalli meetmega. Teiseks on selle väärtus suurim, kui kriis on lühiajaline ning tabab ettevõtteid, mille tegevuse põhjalikuma ümberkorraldamise järele vajadus puudub (nende tegevus võiks pärast kriisi jätkuda nii nagu enne). Pikema šoki korral võib töötasu hüvitise rakendamine edasi lükata ümberkorraldusi vajavate töökohtade ja ettevõtete reformimist.

Ettepanek: töötasu hüvitis võiks jääda kriisimeetmena töötukassa arsenalis, selle maksimaalne pikkus võiks olla kuni kolm kuud.

2. Füüsilist ja vaimset tervist otseselt mõjutavate teenuste kättesaadavuse tagamine ka kriisi ajal, pöörates erilist tähelepanu haavatavatele gruppidele

2.1. Avaliku sektori pakutavad ravi-, rehabilitatsiooni- ja tugiteenused, millest sõltub puuetega inimeste vaimne ja/või füüsiline tervis ja eluks vajalike toimingute tegemine (nt füsioteraapia ja tegevusteraapia liikumispuudega inimestele või logopeediteenus kõnepuudega inimestele), ei olnud kriisis toimepüüvad. Olukorras, kus füüsiliste kontaktide hulk on viidud miinimumi, on teenuste pakkumise tagamine

⁷ Erandkorras kehtestatud haigushüvitiste maksmise korra lõppemisel (31. detsember 2022) isegi esimesed kaheksa päeva.

loomulikult raskendatud, kuid pikad katkestused teenustes on raskete tagajärgedega ning seda tuleb vältida.

Ettepanek: teenusepakkujatega tuleb kokku leppida, kuidas tagatakse haavatavatele gruppidele ravi-, rehabilitatsiooni- ja tugiteenuseid ka COVID-19 laadsete kriiside ajal. Ühtlasi tuleb tagada teenusepakkujate varustatus kaitsemeetmetega (nt isikukaitsevahenditega).

2.2. Kriisi ajal rakendatavate erakorraliste teenuste disainimisel ei arvestatud piisavalt kõigi peamiste (nt naised-mehed) või haavatavate sotsiaalsete gruppide vajadustega. Kui vaimse tervise toetamise teenuste kasvavat nõudlust lahendatakse e-konsultatsioonide, virtuaalsete tugigruppide, infotelefonide jms toel, peaks ka neid teenuseid disainides pidama silmas erivajadustega inimesi ja eriti neid, kel on vähene digikirjaoskus.

Ettepanek: teenused kujundada universaalse disaini põhimõttel kasutatavaks kõigile sõltumata puudest või erivajadusest. Vaegkuuljatele saab e-konsultatsiooni või infotelefoni kasutamise teha mugavamaks, kui alternatiivselt toimub see ka kirjaliku e-vestlusena, nägemispuudega inimestele võib aga sobivamaks olla just infotelefoni kasutamise võimalus. Parimate lahenduste leidmine ja teenuste väljatöötamine peaks toimuma tihedas koostöös erivajadusega inimeste esindusorganisatsioonidega.

2.3. Lastehoiuteenuste säilitamine on ka kriisi ajal väga oluline. Eriti keerulises olukorras on üksi last kasvatavad inimesed, kel ei pruugi olla lähedasi, kellega jagada laste eest hoolitsemise vastutust, samuti erivajadusega laste vanemad, kes hooldavad lastehoiuteenuste suletud olemise ajal oma lapsi ise ning kelle võimalused samaaegselt palgatööd teha võivad seega olla väga piiratud. Kui lastehoiuteenuse säilitamine pole mingil põhjusel võimalik ning laste hooldamise vajadusega vanemaid otsustatakse toetada mingi rahalise meetmega, siis peaks jätma neile võimaluse valida, kuidas nad oma palgatöö ajal lastehoiu korraldavad (näiteks kas jäävad ise koju last hoidma või palkavad lapsehoidja).

Ettepanek: hoida lastehoiuteenuseid avatuna võimalikult kaua. Üksikvanematele ja erivajadusega laste hooldajatele võimaldada lastehoiuteenus selle sulgemise korral kas läbi täiendava rahalise toetuse või tasustatud lisapuhkusepäevade kaudu.

2.4. Probleemsetes peredes võib lasteasutustes pakutav söök olla ainukeseks toidukorraks päevas, kus laps korralikult kõhu täis saab. Kui lasteasutused kriisi tõttu suletakse, siis kaob see võimalus ära. KOVide organiseeritud toidupakkide jagamise teenus aitaks seda probleemi lahendada. Toidupakid tuleks koostada sellise perioodi peale, mil on võimalik saavutada mõistlik tasakaal lühemat ja pikemat aega säilivate toitude vahel toidupakis (nt nädala). Lapsevanemate kodutööde koormuse vähendamist silmas pidades on oluline tagada, et toidupakid sisaldaksid mh kiiresti valmistatavaid või juba valmis kujul ning vaid üles soojendamist vajavaid toite. Toidupakid peaksid olema ette nähtud nii alus- kui üldharidusasutuste lastele ning saama peredeni jagatud asutuste kaudu.

Ettepanek: piirangute ajal tuleb lasteasutuste ajutisel sulgumisel jätkata laste toitlustamisega.

2.5. Noorsootööl on kriitiline tähtsus noorte toetamisel pandeemia keerulistes tingimustes. Kriisi ajal polnud valdkonnas piisavalt ressursse ega volitusi tagamaks, et teenus oleks sobivas vormis (nt väikestes gruppides aset leidva individuaalse lähenemise, mobiilse noorsootöö jms kaudu) kättesaadav kõigile noortele, kes seda vajavad. Oma roll on täita nii riigil (Haridus- ja Teadusministeeriumil) kui ka kohalikel omavalitsustel.

Ettepanek: suurendada noorsootöötajate professionaalset autonoomiat, mis pandeemia tingimustes tähendab võimaluse andmist noorsootöötajatele rakendada teatud piiranguid paindlikult (nt viia läbi kohtumisi noorsootöötajate ja noorte vahel ka enamate inimeste koosseisus, kui pandeemia tarbeks kehtestatud reeglid seda lubavad), seades prioriteetsele kohale iga noore spetsiifilised vajadused.

3. Kriisikommunikatsioon vajab süsteemsemat lähenemist

3.1. Kriisikommunikatsioon on olnud ebaühtlane, sõnumid segased või keskendunud peamiselt viiruse levikule, samal ajal kui inimeste jaoks on oluline ka muu info (nt milline on ligipääs teenustele, millised piirangud millal ja mis tingimustel kehtivad, kuidas saada erinevate murede korral abi jne). Riigi ja KOVi edastatud info viiruse leviku, selle piiramise, vaksineerimise, pandeemia ohjamiseks võetud piirangute ja inimeste toetamise meetmete kohta peaks olema regulaarselt edastatud üldtuntud ja -kasutatud kanalites: ETV, ERR, Vikerraadio, kriis.ee veebileht. Senine info on laiali paljudes kanalites, see on vaid vahel kohandatud nägemis- või kuulmiserivajadusega inimestele. Lihtsas keeles või piktogramm-infot, mis jõuaks intellektipuudega inimesteni, edastatakse harva.

Ettepanek: kriisikommunikatsioon peab olema edastatud sellisel viisil ja kanalite kaudu, et see jõuaks kõigini, sh nägemis-, kuulmis-, füüsilise-, kõne-, tunnetusliku-, keele-, õppimis-, ja neuroloogilise erivajadusega kasutajateni. Telesaade „Aktuaalne kaamera“ (edaspidi AK) võiks olla alati subtiitritega.

3.2. Haavatavamate rühmade kõrval peab eraldi tähelepanu olema noortele suunatud kommunikatsioonis. Lisaks ERRile, Postimehele ja AKle peab kriisikommunikatsioon olema selline, mis leiab noored üles just sealt, kus noored tegelikult ka viibivad, st enim kasutatavatest sotsiaalmeediakanalitest. Seejuures peab sõnum olema ühtne nimetatud üldtuntud kanalitega. Viiruskriisi ajal, millele on omane teaberohkus ja valeinfo mastaapne levik, on iseäranis haavatavad olnud juba niigi haavatavamad noored, st madala enesehinnangu ja haridustasemega noored, kes on kergemini manipuleeritavad ja usuvad hõlpsalt ka vandenõuteooriaid.

Ettepanek: noortele suunatud kriisiinfo peab olema kättesaadav ka sotsiaalmeediakanalites, mida noored kasutavad, nt Facebook, Instagram, TikTok.

3.3. Kriisikommunikatsioon ei puuduta ainult füüsilisi isikuid, vaid ka ettevõtteid, mis ootavad avalikult sektorilt kriisideks paremat ettevalmistust. Kriisiplaanide tegemine, nende pidev läbimängimine, plaanide kommunikatsioon ja neist (võimaluste piires) kinnipidamine usalduse hoidmiseks aitab muuta avaliku sektori otsuseid paremini prognoositavateks ning vähendaks määramatusest tulenevaid kulusid. Toimiv kriisikommunikatsioon on eesmärgipärane. Valitsuse otsuste tegemise ja mittetegemise puhul ootavad ettevõtjad infot selle kohta, mille pärast midagi tehakse ning mis on otsuse oodatud tulemus. See teeb otsuste mõistmise kergemaks ning annab suunise, millises suunas tegutseda. Näiteks soovisid ettevõtjad selgemat sõnumit, kas meetmete eesmärk on olemasolevat majandusstruktuuri hoida pikemaajaliselt, kas oli soov toetada tugevaid ettevõtteid, et kriisist väljumisel majanduse üldist efektiivsust parandada või sooviti toetada kriisi enim kannatada saanud ettevõtteid vähendades tekkinud ebavõrdsust.

Ettepanek: tuleks aegsasti koostada plaanid erinevate kriiside jaoks, neid regulaarselt läbi mängida, teha kriisiplaanid avalikuks ning pidada neist võimaluste piires ka kinni.

II. Poliitikasoovitused majanduse stimuleerimiseks

4. Majanduse elavdamise *ad hoc* meetmete arsenalit täiendamine

4.1. Ettevõtete kriisiaegsel toetamisel on enamasti keeruline säilitada turusignaale. Kui riik annab toetust otse ettevõtetele, siis saavad seda nii need, kelle tooted on turul konkurentsivõimelised, kui need, kelle toodete vastu on tarbijahuvi leige. Tekib küsimus, kas viimaseid on mõtet toetada? Selle probleemi lahendamiseks võiks kaaluda ettevõtete toetamist läbi tarbijate nõudluse toetamise, näiteks vautšerite abil (sihitatuna sektorile, piirkonnale vms ettevõtete sihtgruppidele). Kuna otsuse selle kohta, kus oma vautšerit kasutada, teeb tarbija vastavalt oma tarbimiseelistustele, hoiab selline toetusmeede turusignaali puhtamana ja aitab seeläbi tagada, et toetust saaksid eelkõige elu- ja konkurentsivõimelised ettevõtted. Meetme rakendamise eelduseks oleks aga digilahenduse väljatöötamine, mis võimaldaks sedalaadi meedet operatiivselt ja tõhusalt rakendada. Teistes riikides on kasutatud posti teel tarbijatele edastatavaid pabervautšereid, mis on kulukad ja millel on olulisi muid puuduseid. Digilahendus peaks võimaldama piiritleda nimekirja isikutest, kellele soovitakse anda vautšeri (või muu meetme) kasutusõigus ja saata isikutele e-mail, kus on QR-koodiga vautšer. Lisaks peaks ettevõtjatele looma äpi, mis võimaldaks vautšerite kehtivust hinnata ja süsteemi, mis peaks arvet selle üle, kui suures summas mingis ettevõttes vautšerit kasutati. Välja töötatud digilahendus võimaldaks toetada ettevõtteid turule lähedasemal moel ja tulevikus otse ettevõtjatele suunatud toetuste asemel rakendada teisigi läbi tarbijate toimivaid lahendusi. Näiteks võib tulevikus sellist lahendust kasutada meelelahutusvaldkonna ettevõtete (spaad, kinod) toetamiseks. Lahenduse väljatöötamisel on kindlasti oluline vältida selle n-ö üledisainimist: tarbijate ja ettevõtjate selekteerimine, meetme tingimustele vastavuse kontrollimine jms peaks kindlasti toimuma väljapool seda lahendust. Nii on seda lahendust lihtsam kasutada tulevikus erinevate meetmete rakendamiseks.

Ettepanek: töötada välja digitaalne lahendus, et vajadusel saaks operatiivselt rakendada piiritletud ettevõtete sihtgruppidele sihitatud vautšeripõhiseid toetuseid.

4.2. Varasemate majanduskriisidega on kaasas käinud probleeme laenude teenindamisega. Eluasemelaenudest rääkides võib selline olukord panna pered väga keerulisse olukorda. Eluasemelaenude võtjatele maksepuhkuse andmise kohustuse loomine seadusemuudatusega, nagu mõnes riigis on tehtud, ei annaks COVID-19 kriisis siiski olulist efekti, eeskätt seetõttu, et maksepuhkuse saamise võimalusi on nagunii ajutiselt laiendatud Euroopa pangandusjärelevalve asutuse suuniste läbi. Samuti pole COVID-19 kriisi üldine kontekst vähemalt Eestis viidanud vajadusele selle meetme järele: makseraskustesse sattunud laenuvõtjaid on olnud vähe, intressid ja seega laenude teenindamise kulud on madalad, eluasemeturul ei ole toimunud hinnalangust. Maksepuhkuse taotlemise õiguse laiendamisel seadusega võib aga olla roll mõnes teises makromajanduslikus kontekstis (nt kõrged intressid, varade hindade suur langus või ainult Eestit tabav kriis, mis ei vii rahvusvaheliste maksepuhkuse suuniste kehtestamiseni). Seega, hoolimata sellest, et COVID-19 kriisis oluks see meede ebavajalik, tasub seda kaaluda tulevase kriisi silmas pidades, kus laenusaja vajavad riigipoolset kaitset rohkem.

Ettepanek: panna pankadele seadusega eluasemelaenude võtjatele töökoha kaotuse või sissetuleku olulise vähenemise korral kuni kolmeks kuuks maksepuhkuse andmise kohustus.

4.3. Teistes riikides on kasutatud käibemaksumäära langetamist ajutise kriisimeetmena kompenseerimaks vähenenud nõudlust ja elavdamaks majandust. Meetme tugevuseks on, et sellest saavad kasu need ettevõtted, kes realselt püüavad kriisi ajal tegutseda. Meetmel on aga ka olulisi puuduseid: see ei laiene

ettevõtetele, millel puudub käibemaksudkohustus. Eestis on palju COVID-19 kriisist puudutatud valdkondades tegutsevaid väikeettevõtteid, kes ei ole käibemaksudokused ja kelleni kasu ei jõuaks. Samuti on meetme lühiajaline kulu riigieelarvele võrdlemisi suur ja lühiajaliselt väheneb käibemaksuga seotud maksutulud rohkem, kui ettevõtete lisandväärtus suureneb hindade langusest tuleneva nõudluse kasvu tulemusena. Hõive kogumuutus on ka tagasihoidlik. Käibemaksulangetus on maailmas siiski palju kasutatud leitud nõudluse toetamise meede, mida rakendatakse nii kõikidele kaupadele ja teenustele, kui ka spetsiifilistele kaubagrupidale. Käibemaksu määra üldine langetamine toob enamasti kaasa hindade languse ning seetõttu reaalse ostujõu suurenemise. Kui maksumäära langetamine on ajutine, siis lisaks sellele soodustab see varem tarbimist. See tähendab, et tulevased ostud tehakse varem ning seetõttu majandusaktiivsus kasvab. Teatud kaubagrupidate käibemaksu langetamine muudab suhtelisi hindu ning tarbimise struktuuri, toetades osasid valdkondi teistega võrreldes rohkem. Nii laiapõhjalist kui valdkonnapõhist käibemaksulangetamist kasutatakse ka hinnakõikumiste lühiajaliseks silumiseks.

Ettepanek: COVID-19 laadest kriisist enim mõjutatud sektorite toetamiseks ei ole käibemaksu langetamine tõhus meede, küll aga võib seda ajaliselt piiratult (nt 1 aasta) kasutada nõudluse üldisemaks toetamiseks või kiire hinna kasvu kompenseerimiseks.

5. Automaatsete stabilisaatorite tugevdamine

5.1. Teiste Euroopa riikidega võrreldes on Eesti automaatsetel stabilisaatoritel majandusliku silumisel küllaltki tagasihoidlik roll. Kriisi ajal töötushüvitiste maksmise perioodi ajutine pikendamine võiks olla üks lahendus automaatsete stabilisaatorite tugevdamiseks. Meetme mõju avaldub eelkõige leibkondade tasandil, toetades vähemkindlustatud inimeste toimetulekut perioodil, kui töö leidmine on keerulisem, täites samal ajal lünki kehtivas töötushüvitiste süsteemis. Eestis on töötushüvitistele kvalifitseerumine madal ja hüvitised väikesed, mille tõttu on Eesti töötute vaesus Euroopa suurim. Pandeemia ajal koondamiste tõttu kvalifitseerumine küll mõnevõrra tõusis, kuid on 2022. aastal siiski vaid 60% juures. Samuti lisandus 2021. aastal igakuiselt tuhandeid inimesi, kellel puudusid pärast hüvitiste lõppemist igasugused sissetulekud. Töötushüvitiste süsteemi paindlikkust suurendaks vastutsükklilise süsteemi sisseviimine. Töötuskindlustushüvitise maksmise periood pikenes kriisi ajal automaatselt. Kaaluda võib ka kvalifitseerimistingimuste ajutist lõdvendamist või toimetulekutoetuse ajutist automaatset maksmist.

Ettepanek: töötashüvitise kestvuse sidumine majandusliku nõi, et töötuse määra kasvades üle teatud sihtväärtuse oleks töötuskindlustuse hüvitise saamise periood kõigil kindlustatutel pikem.

III. Makropoliitilised tähelepanekud ja muud ettepanekud

6. Makromajanduslikud tähelepanekud

6.1. Valitsussektori võla kasv COVID-19 kriisi käigus on olnud ootuspärane ja asjakohane. Riigivõla tänane tase ei too Eesti jaoks kaasa märkimisväärseid vahetuid riske majanduskasvule, riigiriskile, juurdepääsule finantsturgudele ega intressimääradele. Keskpikas perspektiivis on aga vajalik võla vähenemine, et oleks tagatud riigi suutlikkus adekvaatselt reageerida ka tulevastes kriisides. See rõhutab ülalnimetatud automaatsete stabilisaatorite olulisust, mis tagavad operatiivse reageerimise kriisides ning kulude automaatse vähenemise kriisi lõppedes. Võlga ei tohiks aga vähendada liiga kiire tempoga, et mitte ohustada majanduse taastumist. Samuti ei tohiks võla vähendamise ohustada majanduse pikaajalist kasvupotentsiaali tõstevaid riiklikke tootlikke investeeringuid (nt transporditaristusse, taastuv-energeetikasse, energiasalvestustaristusse jm).

Ettepanek: toetame Euroopa Liidu eelarvepoliitika diskussioonis väljapakutud kulude planeerimise reeglit, kus kulude kasv on seotud pikaajalise majanduse nominaalse kasvumääraga. Vähendada riigivõlga mõõdukas tempos, ohustamata majanduse taastumist ja riiklike tootlike investeeringuid.

6.2. Eesti on väike avatud majandusega riik, kus riigil on majandust läbi eelarvepoliitika küllaltki keeruline elavdada. Märkimisväärne osa elavdamiseks kuluvast rahast liigub läbi impordi tarbimise Eestist välja ning toetab hoopis meie kaubanduspartnerite majanduse arengut. See ei tähenda siiski, et riik oleks majanduse elavdamisel täiesti võimetu. Tervishoid, avalik haldus ja riigikaitse, haridus, teadus- ja arendustegevus ning hoolekanne on tegevusalad, kus tööjõukulude ja lisandväärtuse osakaal kogutoodangus on küllaltki suur. Lisaks sellele moodustavad need ka valdava osa valitsussektori kulutustest. Hariduse, tervishoiu ning teadus- ja arendustegevuse kulutuste suurendamisega seostatakse tavaliselt pikaajalisi positiivseid mõjusid, kuid nende tegevusalade teenuste ostmisel on ka vahetu majandust elavdav mõju. Oluline on silmas pidada, et see töötab ka vastupidi: kriisi ajal on nende kulutuste kärpimisel majandust jahutav tagajärg. Eeltoodu ei tähenda, et riik ei peaks püüdlema efektiivsuse poole, raiskav kulutamine võib lühiajaliselt majandust elavdada, kuid tekitab probleeme kaugemas tulevikus.

Ettepanek: ei tohi unustada, et valitsussektori kulutuste kärpimisel on arvestatav majandust jahutav mõju, seda eriti sellistes valdkondades nagu haridus, teadus- ja arendustegevus, tervishoid, hoolekanne, aga ka avaliku haldus ja riigikaitse. Nende sektorite kulutuste kasvatamisel on lisaks pikaajalisele mõjule ka lühiajaline positiivne majandust elavdav mõju.

7. Rakendusuringute tellimine ja läbiviimine vajab (kriisi ajal) paindlikumaid lahendusi

7.1. Riigi tellitavate ja poliitikakujundamise sisendina kasutatavate rakendusuringute lähteülesanded on enamasti täpselt määratletud uurimisküsimustega, millest kõrvale kaldumine ei ole lubatud. Samas toimuvad kriiside ajal majanduses, aga ka ühiskonna elus laiemalt, kiired muutused. Pole välistatud, et uuringu valmimise hetkeks on lähteülesanne juba aegunud. Rakendusteadusliku sisendi hankimisel võiks riigi arsenalis olla lisaks riigihankele ka pikemaajalised, töö käigus lähteülesande muutumist võimaldavad uuringute tellimise raamistikud, kus riik saaks ülikoolidelt, aga ka muudelt rakendusuringute läbiviimisega tegelevatelt institutsioonidelt küsida kiirelt nõu just nende probleemide lahendamiseks, mis on hetkel aktuaalsed.

Ettepanek: rakendusuringute tellimisel võiks kasutada agiilset lähenemist ning jätta osa hanke ressursist vabaks projekti käigus ilmnevate täiendavate ülesannete lahendamiseks.

8. Ettevõtete toetusmeetmeid puudutavad küsimused

8.1. Meetmetele kvalifitseerumine ja abi ulatus ei tohiks olla piiratud vaid ühe või kahe kriteeriumi- või lävendiga, pigem oodatakse paindlikumaid lahendusi. Turismisektoris tegutsevatest ettevõtetest said suurema tõenäosusega toetust need, kes olid oma tegevused jaganud tegevusala järgi erinevate ettevõtete vahel ära (nt majutus oli ühes ettevõttes, toitlustus teises). Mitme tegevusalaga ettevõtted jäid sageli käibelanguse nõude piiri alla. Napilt piiri alla jäänutel ning sellest napilt üle saanute jaoks oli ka riigipoolne tugi vaatamata suhteliselt sarnasele majanduslikule käekäigule väga erinev (üks sai toetust, teine ei saanud midagi). Ka kriisi ajal on vaja ettevõtetele anda mõistlik aeg kandideerimiseks ning toetuse saamisel peaks vajaduspõhisus olema olulisem, kui avalduste esitamise kiirus.

Ettepanekud: toetusmeetme rakendamisel peaks jäiga kvalifitseerumistingimuse asemel kasutama astmelist toetuse suurust (nt tugevalt, keskmiselt ja vähem puudutatud ettevõtted saavad erineval määral tuge). Taotluse esitamise kiirus ei peaks olema toetuse saamise kriteeriumiks.

9. Välistööjõu kasutamise paindlikumaks muutmise kriisiolukorras

9.1. Senini on Eesti kujundanud välistööjõu kasutamise poliitikat otsides tasakaalu meie tööturu vajaduste ning eesti keele ja kultuuri säilimise kaalutluste vahel. Need kriteeriumid on jätkuvalt olulised. Samas on hiljuti Ukrainas alanud sõda seadnud meid silmitsi olukorraga, kus Eestisse saabub tuhandeid sõjapõgenikke. Valdav osa põgenikest jääb meie juurde eeldatavalt lühiajaliselt, kuid sellele vaatamata oleks tark võimaldada neil ka selle lühikese aja jooksul Eestis töötada: see oleks kasulik nii sõjapõgenikele (andes neile mõtestatud tegevuse ning võimaluse ennast ülal pidada) kui Eestile üldisemalt (vähendades tööjõupuudust ning sõjapõgenike abistamisega seotud kulusid). Kas selles osas on astunud kiireid samme ning sõja alguses Eestisse tulnud Ukraina kodanikud saavad tööturul osaleda samadel tingimustel kui kohalikud. Nüüd on oluline tagada, et nad oleksid teadliku oma õigustest ning ei tekiks ebameeldivaid olukordi, kus niigi raskes seisus inimesi tööturul ära kasutatakse. Samuti on oluline tagada juurdepääs infole ka tööturuvälistes küsimustes (haridus, tervishoid).

Ettepanek: eraldada täiendavaid ressursse sõjapõgenike nõustamiseks nende õigustest Eesti tööturul ja ühiskonnas laiemalt.

10. Registriandmete parem kasutamine

10.1. Võimalused erinevaid registriandmeid siduda ja analüüside läbiviimiseks kasutada muutuvad Eestis üha keerulisemaks. Senised lahendused, kus andmete sidumisega tegelevad analüüsi läbiviijad, on sisuliselt ammendunud, sest Eesti Maksu- ja Tolliamet (edaspidi EMTA) on otsustanud oma registriandmeid enam mitte väljastada ning neid tuleb taotleda Statistikaametist. See tähendab, et tööturгу puudutavate analüüside jaoks on sisuliselt võimalik andmeid siduda vaid Statistikaametis (Statistikaamet ei saa väljastada EMTA andmeid kolmandatele isikutele, kes saaks neid teiste registritega siduda). Statistikaameti võimalused andmete sidumise ja nende kasutamise teenust pakkuda on aga piiratud (puudu on nii inimressursist kui tehnilistest lahendustest) ning olukordades, kus analüüsi läbiviimiseks on vaja kasutada andmeid, mida Statistikaametisse regulaarselt ei edastada, võtab see protsess aega mitmeid kuid. Oma roll on mängida ka Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi AKI) rakendataval praktikal, kus andmete töötlemiseks tuleb lisaks AKI loale taotleda ka valdkonna eetikakomitee luba. See tähendab arvestatavat täiendavat ajakulu ja topeltbürokraatiat. Kui soovime, et poliitikakujundajate otsused oleks teaduspõhised, siis on hädavajalik muuta registriandmete kasutamine palju lihtsamaks, kui see täna on.

Ettepanek: suurendada Statistikaameti võimekust registrite andmeid kiirelt omavahel siduda ning riigi tellitavate analüüside teostamiseks teadusasutustele mõistliku hinnaga kasutajasõbralikus keskkonnas kasutada anda. Ühtlasi tuleks optimeerida andmekaitsega seonduvaid seniseid tavasid.

10.2. Registriandmete kasutamine *ad hoc* toetuste välja maksmiseks on täna samuti piiratud nii andmekaitse regulatsiooni kui registrite tehnilise ülesehitusega. Heaks näiteks on siin energiahindade tõusu kompenseerimiseks mõeldud toetus, kus riik andis kohalikele omavalitsustele ülesandeks asuda elanikelt koguma hinnatõusu kompenseerimise avaldusi, kuid digilahenduse väljatöötamine jäeti kohalike omavalitsuste kanda. Pooliku lahenduse tõttu küsiti taotlejatelt peale ID-kaardiga sisselogimist uuesti isegi

isikukoodi ning lisaks veel rahvastikujärgset elukohta, ametlikke töötasusid, andmeid laste ning nende koolide kohta. Sellega astuti vastu e-riigi olulisele põhimõttele, et riik andmeid topelt ei küsi.

Ettepanek: registrite andmete kvaliteedi tõstmine ja nende taaskasutuse soodustamine uue informatsiooni loomiseks ja otsuste tegemiseks.

Projekti käigus valminud raportid

I. COVID-19 pandeemia ja selle leevendusmeetmete mõju haavatavatele gruppidele Eestis

Laurimäe, M., Koppel, K. (2022). COVID-19 pandeemia sotsiaal-majanduslik mõju: Pandeemia regionaalne mõju. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Pandeemia-regionaalne-moju.pdf>

Sepper, M.-L., Anniste, K. (2022). COVID-19 pandeemia ja 65+ inimesed – vanemaealistelt on õppida kriisiga toimetulekut. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/COVID-19_Eakate-toimetuleku-analuus_Praxis_2022.pdf

Haugas, S., Allemann, M., Anniste, K. (2021). COVID-19 pandeemia sotsiaal-majanduslik mõju noortele: Viiruskriis kui noorte tööhõive ja vaimse tervise kriis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/COVID_19_moju_noortele_lopparuanne_241121.pdf

Koppel, K., Laurimäe, M.; 2021. COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Võlaõiguslikud toosuhted ja sotsiaalkaitse pandeemia esimese laine ajal. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Volaoiguslikud-toosuhded-pandeemia-ajal.pdf>

Haugas, S., Sepper, M.-L. (2021). COVID-19 pandeemia sotsiaal-majanduslik mõju soolisele võrdõiguslikkusele, Praxise poliitikaanalüüs. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Pandeemia_ja_sooline_vordoiguslikkus_poliitikaanaluus-2.pdf

Mõttekoda Praxis (2021). Puue ja pandeemia. Mõttekoda Praxis uuris, kuidas on COVID-19 kriisi-olukord mõjutanud puuetega inimesi ja andis soovitusi tulevikuks. Ülevaade lihtsas keeles. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Puue-ja-pandeemia-Lihtsas-keeles.pdf>

Sepper, M.-L., Haugas, S., Siimsen, I., Koppel, K. (2021). Puue ja pandeemia – COVID-19 kriisi mõju puuetega inimestele ja puuetega laste vanematele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Puue-ja-pandeemia-poliitikaanaluus-1.pdf>

Koppel, K., Laurimäe, M. (2021). COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Töötukassa töötasu hüvitis 2020. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Tootukassa-tootasu-huvitis-poliitikaanaluus.pdf>

Koppel, K. & Laurimäe, M. (2021). Socio-economic impact of COVID-19: Salary subsidy paid by the Unemployment Insurance Fund in 2020. Tallinn: Praxis Centre for Policy Studies. Available here: <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Salary-subsidy-analysis.pdf>

II. COVID-19 kriisi mõju majandusele

CentAR (2022). Mudeli meetodika kirjeldus. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ

CentAR (2022). Pakkumise / kasutamise tabelid ja multiplikaatorid v1.1. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ

CentAR (2021). Lõpptarbimise kasvu liikumine läbi majanduse. Eesti Rakendusuuringute Keskus CentAR OÜ, kättesaadav: <https://centar.shinyapps.io/io-raw-bwlinks-estonia/>

Tartu Ülikool (2022). Sise- ja välisnõudluse muutuste mõju analüüs makromudeliga.

Tartu Ülikool (2022). Ettevõtete kohanemine COVID-19 kriisis.

Tartu Ülikool (2022). Välisööjõud Covidi kriisis.

Tartu Ülikool (2022). Covid-kriisiga kaasnev majandusstruktuuri muutus.

Tartu Ülikool (2022). Nõudluse ja pakkumise roll Covid-19 kriisis.

Tartu Ülikool (2022). Euroopa majanduse taastekava Eesti fiskaalmeetmete analüüs. Kirjanduse ülevaade.

CentAR (2021). Kuhu läheb toodang? Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR OÜ. Kättesaadav: <https://centar.shinyapps.io/io-raw-fwlinks-estonia/>

III. Rahvusvahelise kogemuse analüüs ja süntees

CentAR, Tartu Ülikool ja Praxis (2021). Ülevaade valitud COVID-19 kriisi leevendusmeetmetest välisriikides. Viis välisriikides rakendatud meetet.

CentAR ja Praxis (2022). Toitlustusettevõtete toetamine vautšerite kaudu.

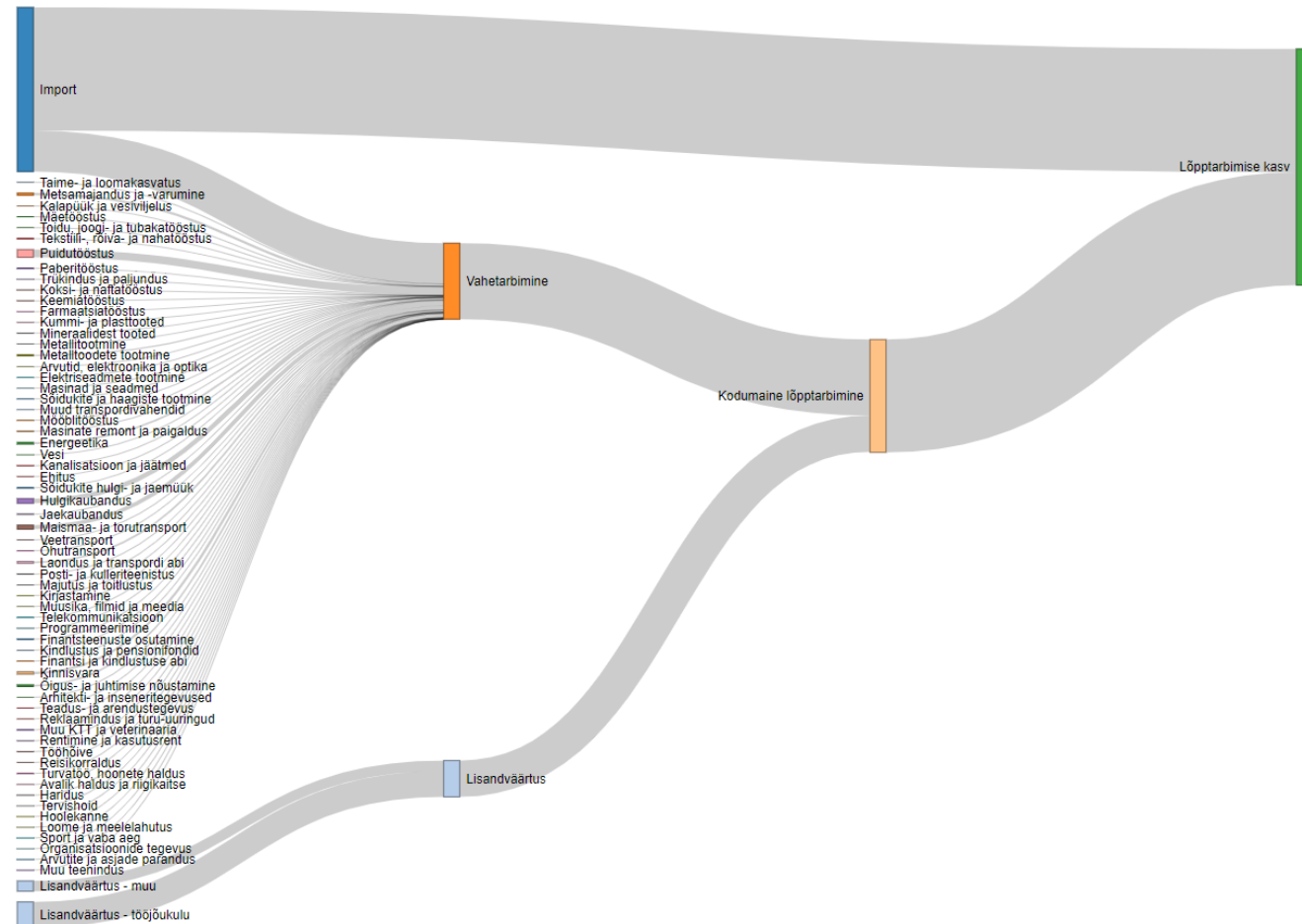
Praxis ja Centar (2022). Eriotstarbeline puhkus töötavatele vanematele.

Tartu Ülikool, Centar, Praxis (2022). Käibemaksumäära ajutise langetamise simuleeritud mõjud, TÜ. Kättesaadav: https://kodu.ut.ee/~avork/files/citis/Raport_kaibemaks.html

CentAR (2022). Maksepuhkuse taotlemise õiguse laiendamine. Eesti Rakendusüuringute Keskus CentAR OÜ

Laurimäe, M.; Koppel, K. 2021. COVID-19 sotsiaal-majanduslik mõju: Meetmed töötute toetamiseks ja vaesuse ennetamiseks. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, kättesaadav: <https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2021/01/Meetmed-tootute-toimetuleku-toetamiseks-poliitikaanalus.pdf>

Lisad



Lisa 1 – Joonis „Mööblitõöstuse lõpptarbimise kasv – esimene ring“

Joonis 20. Mööblitõöstuse lõpptarbimise kasv – esimene ring

Allikad: <https://centar.shinyapps.io/io-raw-bwlinks-estonia/>, Statistikaamet, autori arvutused.