

Vabariigi Valitsuse määruse „Kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2025–2028“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Töötuskindlustuse seaduse (edaspidi TKindLS) § 41 lõike 3 alusel esitab Eesti Töötukassa (edaspidi *töötukassa*) nõukogu valdkonna eest vastutava ministri (majandus- ja tööstusminister) kaudu Vabariigi Valitsusele järgmise nelja aasta töötuskindlustusmakse määrade kohta ettepaneku hiljemalt jooksva kalendriaasta 1. septembriks. Töötukassa nõukogu otsustas 27. augustil 2024 teha Vabariigi Valitsusele ettepaneku kehtestada aastateks 2025–2028 kindlustatu töötuskindlustusmakse määraks 1,6% ja tööandja töötuskindlustusmakse määraks 0,8% (kokku 2,4%).

TKindLS § 41 lõike 4 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja koostasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööhõive osakonna nõunik Siirika Paulman (tel 5887 8297; siirika.paulman@mkm.ee), töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Ingrid Erm-Eks (tel 5660 0831; ingrid.erm-eks@mkm.ee) ning sama osakonna õigusnõunik Ilona Sade (tel 5667 4014; ilona.sade@mkm.ee). Seletuskirja mõjude osa koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööala valdkonna töövaldkonna andmete juht Deisi Pohlak (tel 5912 7349; deisi.pohlak@mkm.ee).

Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse määruse „Tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali ülekantavate vahendite määr 2025. aastal“ eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Määruse eesmärk

Eelnõu eesmärk on töötukassale ülesannete täitmiseks vajalike töötuskindlustusvahendite tagamine aastateks 2025–2028.

3. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahv 1 sätestab kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastateks 2025–2028. Töötukassa nõukogu tegi 27. augustil 2024 Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätta töötuskindlustusmakse määrad järgmiseks neljaks aastaks praegusele tasemele – kindlustatu maksemäär 1,6% ja tööandja maksemäär 0,8%.

Töötukassa lähtus töötuskindlustusmakse määra prognoosimisel Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvisest majandusprognoosist. Prognoosi kohaselt hakkab Eesti majandus käesoleva aasta teises pooles taastuma. Aastases vaates kahaneb reaalne SKP sel aastal siiski 1%, kuid järgmiseks aastaks prognoosib Rahandusministeerium 3,3%-list majanduskasvu. Tööturg on vaatamata majanduslangusele püsinud tugev ning töötus ei ole märkimisväärselt suurenenud. Selle aasta töötuse määraks prognoosib Rahandusministeerium 7,7%, järgmisel aastal on oodata töötuse vähenemist 7,5%-ni. Kiire palgakasv on aeglustunud ning aeglustub järgmisel aastal veelgi – kui kahel eelneval aastal ulatus aastane palgakasv üle 11%, siis selle aasta palgakasv on Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt 6,4% ja järgmisel aastal 4,6%. Kiire hinnakasv on taandunud – kui 2022. aastal kasvasid hinnad 19,4% ja 2023. aastal 9,2%, siis selle aasta hinnakasvuks prognoosib Rahandusministeerium 3,7% ja järgmiseks aastaks 4,2%. Ülejäänud prognoosiperioodil (2026–2028) SKP kasvab, töötus püsib stabiilne ning hinna- ja palgakasv aeglustuvad.

Aastal 2023 oli töötuna arvel keskmiselt päevas *ca* 51 360 inimest, mida oli *ca* 4 400 võrra rohkem kui aastal 2022. Käesoleval aastal hakkas registreeritud töötute arv märtsist kahanema, kuid viimaste aastate keerulisema majandusolukorra tõttu on suvekuud olnud tavapärasest sesoonsusest erinevad ja registreeritud töötute arv on suvekuudel veidi kasvanud (sarnast trendi võis märgata ka 2023. aastal). Prognoosi kohaselt muutub registreeritud töötute arv selle aasta teises pooles sarnaselt 2023. aasta teise poolaastaga ning jõuab 2025. aasta esimeses kvartalis *ca* 55 000-ni. 2024. aasta keskmiseks registreeritud töötute arvuks prognoositakse *ca* 51 300, mida on ligikaudu sama palju kui aasta varem. 2025. aastal on registreeritud töötuid prognoosi kohaselt keskmiselt *ca* 50 700 (*ca* 600 võrra vähem kui 2024. aastal). Aastateks 2026–2028 prognoositakse, et registreeritud töötute arv langeb ja jõuab 2028. aastaks *ca* 47 100 töötut juurde.

Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvise majandusprognoosi kohaselt käesoleval aastal töötuskindlustusmakse laekumiste kasv aeglustub ning töötuskindlustusmakseid laekub 2024. aastal 305,5 miljonit eurot (kasv 4,5%). Järgnevatel aastatel suurenevad töötuskindlustusmakse laekumised (kehtiva maksemäära korral) 5–6% aastas. 2025. aastal laekub töötuskindlustusmakseid Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt 325 miljonit eurot ning 2028. aastal on laekumised kasvanud 376,5 miljoni euroni aastas.

Hüvitiste kulu koos sotsiaalmaksuga on 2025. aastal *ca* 196,3 miljonit eurot. Töötuskindlustuse kogukulu on 346,1 miljonit eurot. Töötuskindlustuse tulude ja kulude arvestus maksemääraga 2,4% aastateks 2025–2028 on esitatud tabelis 1.

Töötuskindlustushüvitis

Alates 30.06.2023 muutus töötuskindlustushüvitise süsteem. Kui eelnevalt määrati töötuskindlustushüvitis olenevalt kindlustusstaazist 180, 270 või 360 päevaks, siis muudatuse järgselt sõltub hüvitise periood lisaks töötuskindlustusstaazile ka sellest, milline on olukord tööturul võrreldes

varasemate aastatega.¹ Töötuskindlustushüvitis määratakse olenevalt kindlustusstaažist 180, 210 või 300 päevaks ning sõltuvalt tööturuolukorrast võidakse hüvitise maksmise perioodi pikendada. Kui tööturuolukord on tavapärane, siis pikendatakse 210- ja 300-päevaseid hüvitisi vastavalt 270 ja 360 päevani. Kui tööturuolukord on keerulisem, siis 180-, 210- ja 300-päevaseid hüvitisi pikendatakse vastavalt 240, 330 ja 420 päevani.

Töötukassa prognoosi kohaselt on 2024. aastal Eestis keskmiselt 51 309 registreeritud töötut, mis on sarnasel tasemel 2023. aastaga (2023. aastal keskmiselt 51 368). Uusi registreeritud töötuid (välja on arvatud rahvusvahelise kaitse saajad, kes enamasti ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele, et hüvitise saajate osakaal alates 2022. aastast oleks varasemaga võrreldav) lisandub 2024. aastal prognoosi kohaselt 83 874 (2024. aasta algusest juuli lõpuni on arvele tulnud 48 189 uut töötut; 2023. aastal oli uusi töötuid (v.a rahvusvahelise kaitse saajad) samuti üle 83 tuhande). Käesoleval ja eelmisel aastal on uute registreeritud töötute seas tavapärasest rohkem viimaselt töökohalt koondatuid (2024. aasta algusest juuli lõpuni arvele tulnud töötutest 15,6% olid viimaselt töökohalt koondatud; 2023. aastal oli koondatute osakaal 15,1%, 2021.–2022. aastal oli koondatute keskmine osakaal ca 12%). Koondamiste suurema osakaalu tõttu on ka töötuskindlustushüvitise määramiste osatähtsus uutest registreeritud töötutest tavapärasest kõrgem (2024. aasta algusest juuli lõpuni ca 41%).

Prognoosis on eeldatud, et 2024. aastal arvele tulevatest uutest töötutest määratakse töötuskindlustushüvitis 39,4%-le. 2024. aasta teises pooles on arvestatud, et töötuskindlustushüvitise määramiste osakaal on võrreldes aasta esimese poolega madalam. Töötukassa prognoosib, et töötuskindlustushüvitise määramise otsuseid on 2024. aastal 33 046 (2023. aastal oli 33 113 määramise otsust). Alates 2025. aastast koos majandusolukorra paranemisega uute registreeritud töötute arv aasta-aastalt väheneb. Töötuskindlustushüvitise määramiste osakaal uutest töötutest langeb 2025. aastal 38,3%-ni, järgnevatel aastatel prognoositakse vastavaks osakaaluks 36–37%.

Töötukassa prognoosib 2024. aasta töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 136,2 miljonit eurot ning 2025. aasta kuluks 138,8 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil on töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu suurusjärgus 133,0–136,1 miljonit eurot aastas.

Registreeritud töötute arvu prognoosist lähtuvalt toimub aastatel 2025–2028 töötuskindlustushüvitise perioodi pikendamine vastavalt tavapärasele tööturuolukorrale ehk 210- ja 300-päevaseid hüvitisi pikendatakse vastavalt 270 ja 360 päevani. Prognoosi kohaselt on enim hüvitise pikendamisi 300-päevases rühmas, kus on ka rohkem määramisi kui 210-päevases rühmas.

Kindlustushüvitis koondamise korral (koondamishüvitis)

Koondamishüvitise saajate arv on 2024. aasta esimesel poolaastal püsinud sama kõrge kui eelmisel aastal samal perioodil. Kuna Rahandusministeeriumi prognoosi järgi hakkab majandusolukord aasta teises pooles paranema, prognoositakse, et 2024. aasta teises pooles on ka koondamishüvitise saajaid mõnevõrra vähem kui 2023. aasta teises pooles. Aasta kokkuvõttes on 2024. aastal koondamishüvitise saajaid siiski peaaegu samal tasemel nagu eelmisel aastal (8 214 määramist). 2025. aastal püsib koondamishüvitise saajate arv keskmisest kõrgemal tasemel (7 816 määramist), kuid edasistel aastatel järk-järgult väheneb, jõudes 2028. aastal ca 6500 määramiseni.

¹ Tööturuolukorra hindamiseks fikseerib töötukassa igal kuul registreeritud töötute arvu ja võrdleb viimase 10 ja 3 aasta registreeritud töötute arvu keskmistega. Vt täpsemalt töötukassa kodulehelt:

<https://www.tootukassa.ee/et/teenused/tootuskindlustushuvitis/tootuskindlustushuvitise-maksmise-periood>

Kui 2023. aastal oli koondamishüvitise keskmine suurus 2 441 eurot, siis 2024. aastaks prognoositakse keskmiseks hüvitise suuruseks 2 799 eurot. Koos keskmise palga kasvuga hüvitise suurus aasta-aastalt kasvab ja jõuab 2028. aastaks 3 411 euroni.

Töötukassa prognoosib koondamishüvitise sotsiaalmaksuta kuluks nii 2024. kui 2025. aastal ligi 23 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil jääb koondamishüvitise kulu vahemikku 21,8–22,2 miljonit eurot aastas.

Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral (maksejõuetushüvitis)

Kuna eelmisel aastal majandus langes (–3%), siis maksejõuetushüvitisele omase viitaja tõttu on 2024. aasta esimeses pooles maksejõuetushüvitise määramiste arv olnud märgatavalt kõrgem. Seetõttu prognoositakse, et hüvitise saajate arv tuleb 2024. aastal viimaste aastate keskmisest tunduvat suurem ehk 1408. Käesoleva aasta teiseks pooleks prognoosib Rahandusministeerium majanduse pöördumist tõusuteele, mistõttu 2025. aastal hüvitise saajate arv prognoosi järgi väheneb. Kuna aastateks 2025–2028 prognoositakse majanduskasvu, siis ka ülejäänud prognoosiperioodil maksejõuetushüvitise saajate arv järk-järgult väheneb.

Maksejõuetushüvitise keskmine suurus on muutunud samas tempos hüvitise saajate keskmise töötasuga. Kuivõrd makstava hüvitise summale rakendatakse Eesti keskmise palgaga seotud piirmäära, siis on hüvitise ja palga suhtarvu muutumine mõjutatud hüvitise saajate ning Eesti keskmise palga suhte muutumisest. 2024. aastaks prognoositakse keskmiseks hüvitise summaks 4 821 eurot ning 2025. aastaks 4 971 eurot. Aastatel 2026–2028 suureneb keskmine hüvitise summa ühtlaselt, jõudes 2028. aastaks 5 391 euroni.

Töötukassa prognoosib maksejõuetushüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 2024. aastal 6,8 miljonit eurot. 2025. aastal jääb kulu samasse suurusjärku (6,7 miljonit eurot), kuid paranenud majandusolukorra tõttu väheneb 2026. aastal 6,2 miljoni euroni, misjärel hakkab koos keskmise palga kasvuga uuesti tõusma.

Aktiivsed tööturumeetmed

Prognoosi järgi on aktiivsete meetmete kulu töötuskindlustusvahenditest 2025. aastal 79,3 miljonit eurot. Arvestatud on, et 2025. aastal kaetakse osaliselt töötuskindlustusvahenditest taaste ja vastupidavusrahastuse (RRF) lõppemisega seotud kulud² ning 2026. aastal lisanduvad osaliselt ka tööalase rehabilitatsiooni kulud, mida rahastatakse praegu Euroopa Sotsiaalfondi (ESF) vahenditest. Välisvahendite lõppemisest töötuskindlustusvahenditesse ületulevate kulude maht nõ täisaastal on ca 10 miljonit eurot. Lisaks mõjutab kulude suurenemist ka hinna- ja palgakasv. 2028. aastal ulatub aktiivsete meetmete kulu töötuskindlustusvahenditest 89,8 miljoni euroni.

Aktiivsete tööturumeetmete osutamiseks tuleks 2025. aastal kanda sihtkapitali 24,4% töötuskindlustusmakse laekumistest – sellisel juhul kantakse sihtkapitali 79,3 miljonit eurot, sh 51,5 miljonit kindlustatute maksetest ning 27,8 miljonit eurot tööandjate maksetest. Aastatel 2026–2028 on teenuste kulude katmiseks vaja sihtkapitali üle kanda 23,8%–24,8% töötuskindlustusmakse laekumistest.

² Tervise- ja tööministri 17.03.2022 käskkirjaga nr 50 kinnitatud toetuse andmise tingimused „Noortele tööturuteenuste osutamine COVID-19 kriisi mõjudest taastumiseks“.

Tegevuskulud

2024. aasta tegevuskulude puhul on lähtutud käesolevaks aastaks kinnitatud tegevuskulude eelarvest (67,4 miljonit eurot). 2025. aasta kulude prognoosimisel on võetud aluseks 2024. aasta tegevuskulude eelarve ning arvestatud Rahandusministeeriumi palga- ja hinnakasvu prognoosiga. Prognoosi kohaselt on töötukassa tegevuskulud 2025. aastal 70,5 miljonit eurot, kasvades 2028. aastaks järkjärgult 79,7 miljoni euroni.

Paragrahviga 2 tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. a määrus nr 88 „Kindlustatu ja töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2024–2027“ ja sätestatakse määruse jõustumine 1. jaanuaril 2025. a.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei muudeta kehtiva õiguse terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrusel puudub seos Euroopa Liidu õigusega.

6. Määruse mõjud

Käesoleval määrusel on oluline mõju majandusele, sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju ning mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele. Määrusel puuduvad mõjud keskkonnale, regionaalarengule ning riigi julgeolekule ja välissuhetele.

Mõju majandusele

Sihtrühm: töötuskindlustusmakset tasuvad töötajad ja tööandjad

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Maksemäärade kehtestamisel on oluline mõju töötuskindlustusmakset tasuvatele töötajatele ja tööandjatele. 2024. aasta Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohaselt hakkab Eesti majandus käesoleva aasta viimases kvartalis aegamisi taastuma. Aastases võrdluses on prognoosi kohaselt siiski 2024. aastal SKP kasv veel languses (–1,0%), kuid hakkab peale seda kasvama, 2025. aastal 3,3%, 2026. aastal 3,0% ning 2027. aastal ja 2028. aastal 2,5%.

Tööturg on vaatamata majanduslangusele püsinud tugev ning kuigi töötus suurenenud, siis mitte nii ulatuslikult kui varasemate kriiside ajal. Võrreldes 2022. aastaga (5,6%) kasvas 2023. aastal 15–74-aastaste töötuse määr 6,4%-ni. 2024. aasta esimeses kvartalis kasvas töötuse määr veelgi, 7,8%-ni, kuid langes teises kvartalis 7,6%-ni. Registreeritud töötuse määr (16–pensioniiga) kasvas võrreldes 2022. aastaga (7,0%) 2023. aastal 7,4%-ni. Sarnaselt üldisele töötuse määra kasvule kasvas 2024. aasta esimeses kvartalis ka registreeritud töötuse määr, jõudes 8,0%-ni, kuid langes samuti teises kvartalis, 7,2%-ni. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi kohaselt jääb aastases võrdluses käesoleva aasta töötuse määr 7,7% juurde ning hakkab seejärel langema, jõudes 2025. aastal 7,5%-ni ning 2026. aastal 6,3%-ni. Töötukassa prognoosi kohaselt muutub aastatel 2025–2028 registreeritud töötute arv sarnaselt Rahandusministeeriumi töötute üldarvu prognoosile. Töötukassa prognoosi kohaselt on 2025. aastal registreeritud töötuid keskmiselt kuus arvel *ca* 50 700 (*ca* 600 võrra vähem kui aastal 2024). Aastateks 2026–2028 prognoosib töötukassa registreeritud töötute arvu langust, jõudes 2028. aastal prognoosi kohaselt *ca* 47 100 töötut juurde.

Töötuskindlustusega kaetus mõjutab kindlustatuid ja seeläbi majandust positiivselt, sest töötuks jäämise korral kompenseerib töötuskindlustushüvitis kindlustatule tööotsingute ajaks osaliselt kaotatud sissetuleku. Lisaks kantakse töötuskindlustusmaksete sihtfondidest vahendeid üle ka sihtkapitali, millest rahastatakse tööturuteenuseid ja tööturutoetusi (v.a töötutoetus). See avaldab positiivset mõju majandusele: paranevad võimalused liikuda tööturule või ennetada töötuks jäämist (ennetavad meetmed). Tööturule sisenemisega ja regulaarse töötasu saamisega kasvavad isikute sissetulekud ning paraneb nende heaolu. 2023. aastal oli Eesti Maksu- ja Tolliameti andmetel töötuskindlustusmaksete laekumiste järgi unikaalsete kindlustatud isikute arv 651 623, mis moodustab 15–74-aastasest majanduslikust aktiivsest rahvastikust (töøjõust) 87,8% ning millest tulenevalt on mõjutatud sihtrühm suur. Töötuskindlustusega kaetus mõjutab kindlustatuid positiivselt, kuid kuna töötuskindlustusmakse määrad ei muutu ja on alates 2015. aastast olnud kindlustatutel 1,6% ja tööandjatel 0,8%, siis ei toimu sihtrühma tasandil võrreldes varasemaga muutusi ning mõju ulatust võib pidada väikeseks. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Mõju ulatus ning sagedus on väike. Sihtrühma suurus on suur. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõju sihtrühm: töötuskindlustus-, koondamis- ja maksejõuetushüvitist saavad isikud

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Töötuskindlustusega kaetus mõjutab kindlustatuid ja seeläbi majandust positiivselt, sest töösuhte lõppemise korral kompenseerib töötuskindlustushüvitis kindlustatule tööotsingute ajaks osaliselt kaotatud sissetuleku, koondamishüvitis hüvitab töötajale töölepingu ülesütlemise ja ametnikule teenistussuhte lõpetamise koondamise korral ning maksejõuetushüvitis tagab töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral. Laekunud töötuskindlustusmakseid kasutatakse ka hüvitistelt sotsiaalmaksu maksmiseks. Võrreldes 2024. aastaga hakkab töötukassa prognoosi kohaselt alates 2025. aastast majandusliku olukorra paranemise tõttu töötuskindlustus-, koondamis- ja maksejõuetushüvitise määramiste arv langema. Prognoosi kohaselt on 2025. aastal töötuskindlustushüvitise uusi määramisi kokku ca 31 200, mis moodustab 38,3% 2025. aastaks prognoositud uutest registreeritud töötutest ning aastatel 2026–2028 jääb vastav osakaal vahemikku 36%–37% (ca 26 500–28 500 uut töötuskindlustushüvitise määramist aastas). Koondamishüvitiste määramiste osatähtsus töötuskindlustushüvitiste määramistest on prognoosi kohaselt 2025. aastal 28,7% (ca 7 800 määramist aastas), mis on madalam võrreldes 2024. aastaga, kuid siiski keskmisest veidi kõrgem. Perioodil 2026–2028 koondamishüvitise määramiste arv prognoosi järgi langeb veelgi (ca 6500–7000 määramist aastas) ning 2028. aastaks langeb määramiste osakaal töötuskindlustushüvitise määramistest ca 28%-ni. Kuna Rahandusministeeriumi majandusprognoosi järgi hakkab alates 2024. aasta neljandast kvartalist majandus taas kasvama, siis võrreldes 2024. aastaga väheneb maksejõuetushüvitise määramiste arv perioodil 2025–2028. Prognoosi kohaselt on maksejõuetushüvitise määramisi aastatel 2025–2028 aastas ca 1200–1300. Eelnevast tulenevalt on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Töötuskindlustusega kaetus ning töötuskindlustus-, koondamis- ja/või maksejõuetushüvitise saamine töötuse riski realiseerudes mõjutab sihtrühma majanduslikku toimetulekut töötuse perioodil positiivselt, kuid mõju ulatust tervikuna võib pidada väikeseks, sest töötuskindlustus-, koondamis- ja maksejõuetushüvitist

makstakse ka täna ning maksemäärade kehtestamisega tagatakse nende osutamiseks vajalikud vahendid 2025. aastaks. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Mõju ulatus ning mõju sagedus on väike, sihtrühma suurus on keskmine. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Mõju sihtrühm: tööturuteenuseid ja tööturutoetusi kasutavad isikud

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Maksemäärade kehtestamisel on oluline mõju tööturuteenuseid ja tööturutoetusi kasutavatele inimestele, sest töötuskindlustusmaksetest laekunud vahendid kantakse üle ka sihtkapitali (2025. aastal 24,4%), millest rahastatakse tööturuteenuseid ja tööturutoetusi (v.a töötutoetus). Tööturuteenuste osutamisel on positiivsed sotsiaalsed mõjud: paranevad võimalused liikuda tööturule või ennetada töötuks jäämist (ennetavad meetmed). Tööturule sisenemisega ja regulaarse töötasu saamisega kasvavad isikute sissetulekud ning paraneb nende heaolu, ühtlasi väheneb pikaajaliste töötute, heitunute ning üksnes toetuste abil toime tulevate isikute arv. Muudatus mõjutab sihtrühma positiivselt, kuid mõju ulatust tervikuna võib pidada väikeseks, sest tööturuteenuseid osutatakse ja tööturutoetusi makstakse ka täna ning maksemäärade kehtestamisega tagatakse nende osutamiseks vajalikud vahendid 2025. aastaks. Töötukassa prognoosi kohaselt moodustab 2025. aastal tööhõiveprogrammi³ raames aktiivsetes meetmetes töötute osalemiste arv 32% kuu jooksul registreeritud töötute arvust (ca 18 300 osalemist kuus), mistõttu võib sihtrühma suurust pidada keskmiseks. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Mõju ulatus ning mõju sagedus on väike, sihtrühma suurus on keskmine. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: töötukassa

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Mõjutatud sihtrühmaks on eeskätt töötukassa, kelle tegevust rahastatakse töötuskindlustusmaksetest, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Maksemäärade kehtestamisel on oluline mõju, sest töötuskindlustusmaksetest laekunud vahenditest rahastatakse töötukassa pakutavaid tööturuteenuseid, -toetusi ja hüvitisi ning töötukassa enda tegevuskulusid. Määrusega tagatakse töötukassale 2025. aastaks ja järgmiseks kolmeks aastaks avalike ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid. Laekunud töötuskindlustusmaksed kantakse kahte sihtfondi: (1) töötuskindlustushüvitiste sihtfond (edaspidi *kindlustatute sihtfond või I sihtfond*); (2) koondamise ja tööandja maksejõuetuse

³ Vabariigi Valitsuse 29.09.2023 määrus nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029“. RT I, 22.06.2024, 2. [Tööhõiveprogramm 2024–2029–Riigi Teataja](#).

puhul makstavate hüvitiste sihtfond (edaspidi *tööandjate sihtfond või II sihtfond*). 2025. aastal tuleb töötuskindlustusvahenditest rahastatavate tööturumeetmete kulude katmiseks jooksva aasta töötuskindlustusmakse laekumistest kanda sihtkapitali 24,4% ehk ca 79 miljonit eurot, sh 51,5 miljonit kindlustatute maksetest ning 27,8 miljonit eurot tööandjate maksetest. Aastatel 2026–2028 on vaja sihtkapitali üle kanda 23,8%–24,4% töötuskindlustusmakse laekumistest. Kuna tööturuteenuste, tööturutoetuste ja hüvitiste osutamine on töötukassa peamiseks tegevuseks, siis ei toimu töötukassa tegevuses võrreldes varasemaga muutusi, mistõttu võib mõju ulatust pidada väikeseks. Kaudselt on mõjutatud ka kohalikud omavalitsused ja riik tervikuna, eeldusel, et tööturuteenuseid ja-toetusi saavate inimeste sissetulekud ja heaolu paraneb ning väheneb heitunute ning üksnes toetuste abil toime tulevate isikute arv. Mõju sagedus on harv, sest töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse kord aastas.

Ebasoovitavad mõjud

Proгноosi kohaselt on 2025. aastal töötukassa kogutulem negatiivne (ca –7,7 miljonit eurot) ning I sihtfondi miinus veelgi suurem (ca –19,8 miljonit eurot). Perioodil 2026–2027 on prognoosi kohaselt kogutulem küll positiivne, kuid I sihtfondi tulem jätkuvalt negatiivne (2026. aastal ca –8,4 miljonit eurot ning 2027. aastal ca –3,2 miljonit eurot). I sihtfondist rahastatakse töötuskindlustushüvitise kulusid, töötukassa tegevuskulusid (65% tegevuskuludest), kantakse vahendeid üle sihtkapitali (kuni 30% I SF-i vahenditest) ning tehakse eraldi reservkapitali. Kuigi II sihtfondi vahenditest võib katta I sihtfondi puudujäägi (aga mitte vastupidi) ning kohustuslik reserv ja sihtfondides olevad vabad vahendid aitavad tagada käesoleval hetkel töötuskindlustusvahendite piisavuse, võivad ebasoovitavad mõjud avalduda pikemas perspektiivis kui I sihtfondi tulem on pikaajaliselt negatiivne – näiteks ei ole võimalik senises mahus hüvitiste ning tööturuteenuste ja toetuste (v.a töötutoetus) osutamine või ei piisa olemasolevatest vahenditest hüvitiste ning tööturuteenuste ja toetuste (v.a töötutoetus) osutamiseks kriisiolukorras, mis võib mõjutada negatiivselt töötushüvitisi ja tööturuteenuseid saavaid inimesi negatiivselt, mistõttu on oluline tagada hüvitiste ja tööturuteenuste osutamiseks vajalik jätkusuutlikkus. Kuna tööturuteenuste-, toetuste- ja hüvitiste osutamine on töötukassa peamiseks tegevuseks, siis võib eeldada, et töötukassa leiab nende osutamiseks alternatiivseid katteallikaid või suudab reorganiseerida olemasolevaid hüvitisi või teenuseid ja toetusi sellisel moel, mis ei mõjuta sihtrühma negatiivselt. Seega võib ebasoovitavate mõjude esinemise riski hinnata madalaks.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Mõju ulatus, sihtrühma suurus ning mõju sagedus on väike. Ebasoovitavate mõjude realiseerumise riski maandamiseks tuleb tagada töötukassa kulude ja tulude vaheline jätkusuutlikkus viisil, mis ei mõjuta sihtrühmi negatiivselt.

7. Määruse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Aastate 2025–2028 töötuskindlustuse tulude ja kulude prognoos on tabelis nr 1. Kuigi registreeritud töötute arv järgnevatel aastatel mõnevõrra väheneb, siis palga- ja hinnakasvu tõttu hüvitiste ja aktiivsete tööturumeetmete kulud püsivad kõrged. Lisaks mõjutavad töötuskindlustuse kulusid aktiivsete tööturumeetmete välisvahenditest rahastamise lõppemine ning kulude ületulek töötuskindlustusvahenditesse. Kui maksemäär on 2,4% on töötuskindlustuse tulud 2025. aastal prognoosi kohaselt 338,4 miljonit eurot ja kulud 346,1 miljonit eurot ning tulem 7,7 miljoni euro ulatuses negatiivne. Tabelist on näha, et kui töötuskindlustuse kogutulem on 2025. aastal 7,7 miljoni euro ulatuses negatiivne, siis I sihtfondi miinus on veelgi suurem (I SF kulud ületavad tulusid 19,8 miljoni euro võrra), tulenedes nii kõrgetest töötuskindlustushüvitise kuludest kui ka aktiivsete tööturumeetmete ja tegevuskulude kasvust, mida rahastatakse 65% ulatuses I sihtfondist. 2025. aasta

lõpuks on prognoositav töötuskindlustuse netovara maht 548,7 miljonit eurot. Töötukassa netovara koosneb I ja II sihtfondi, sihtkapitali ja kohustusliku reservi vahenditest. Kohustuslik reserv ja sihtfondides olevad vabad vahendid aitavad tagada töötuskindlustusvahendite piisavuse ja jätkusuutlikkuse. Arvestada tuleb sellega, et II sihtfondi vahenditest võib katta I sihtfondi puudujäägi, vastupidi aga mitte. Sihtkapitali vabade vahenditega sihtfondide puudujääke katta ei saa. Aastatel 2026–2028 on töötuskindlustuse tulem positiivne, jäädes vahemikku 9,2–27,7 miljonit eurot ning netovarad kasvavad 2028. aasta lõpuks 603,4 miljoni euron.

Tabel 1. Töötuskindlustuse tulude ja kulude arvestus aastateks 2025–2028 maksemääraga 2,4%.

		2025	2026	2027	2028
1	SKP reaalkasv	3,3%	3,0%	2,5%	2,5%
2	Keskmine palk	2040	2141	2244	2347
3	Keskmise palga kasv	4,6%	5,0%	4,8%	4,6%
4	Tarbijahinnaindeks	4,2%	2,2%	2,0%	2,0%
5	Töötuse määr (15–74 a)	7,5%	6,9%	6,9%	6,9%
6	Töötute arv (ILO töötute arv)	55 974	51 561	51 905	51 238
7	Registreeritud töötute arv (keskmiselt päevas)	50 730	49 127	48 047	47 106
8	Likviidsusreservi tulusus	2,4%	2,1%	2,1%	2,2%
9	<i>Töötuskindlustusmakse määr: kindlustatud</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,6%</i>	<i>1,6%</i>
10	<i>Töötuskindlustusmakse määr: tööandjad</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,8%</i>	<i>0,8%</i>
11	<i>Sihtkapitali ülekantavate vahendite määr</i>	<i>24,4%</i>	<i>24,4%</i>	<i>24,8%</i>	<i>23,8%</i>
	Tulud				
12	Töötuskindlustusmaksed kokku	325 008 286	342 461 168	359 461 168	376 530 553
13	I SF: kindlustatute töötuskindlustusmaksed	211 255 386	222 599 759	233 649 759	244 744 859
14	II SF: tööandjate töötuskindlustusmaksed	113 752 900	119 861 409	125 811 409	131 785 693
15	Ülekantavad vahendid sihtkapitali	79 302 022	83 407 544	89 016 475	89 787 497
16	I SF-st sihtkapitali ülekantavad vahendid	51 546 314	54 214 904	57 860 709	58 361 873
17	II SF-st sihtkapitali ülekantavad vahendid	27 755 708	29 192 641	31 155 766	31 425 624
18	Investeerimistulu	13 354 915	11 522 890	11 717 016	12 665 154
19	I SF investeerimistulu	5 101 945	4 078 096	3 928 335	4 073 545
20	II SF investeerimistulu	4 148 191	3 812 277	4 120 448	4 710 495
21	SK investeerimistulu	1 897 069	1 700 771	1 736 487	1 857 380
22	Reservi investeerimistulu	2 207 710	1 931 746	1 931 746	2 023 734
23	TÖÖTUSKINDLUSTUSE KOGUTULU	338 363 201	353 984 058	371 178 184	389 195 707
24	I SF KOGUTULU	164 811 017	172 462 951	179 717 385	190 456 532

25	II SF KOGUTULU	90 145 384	94 481 045	98 776 091	105 070 565
26	SK KOGUTULU	81 199 090	85 108 315	90 752 962	91 644 876
27	RESERVI KOGUTULU	2 207 710	1 931 746	1 931 746	2 023 734
	Kulud				
28	Hüvitised ja hüvitistelt makstav sotsiaalmaks	196 322 837	187 770 009	187 813 716	191 978 911
29	Töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu	138 786 516	133 034 512	133 077 423	136 085 653
30	Koondamishüvitise kulu ilma sotsiaalmaksuta	22 973 947	21 967 387	21 807 205	22 216 250
31	Maksejõuetushüvitise kulu ilma sotsiaalmaksuta	6 720 845	6 183 749	6 340 335	6 507 150
32	Sotsiaalmaks hüvitistelt	27 841 528	26 584 361	26 588 753	27 169 857
33	Teenused töötuskindlustusvahenditest	79 254 527	83 407 544	89 016 475	89 787 497
34	Tööhõiveprogramm	79 254 527	83 407 544	89 016 475	89 787 497
35	TAT-2 kaasfinantseering				
36	TAT-3 kaasfinantseering				
37	Tegevuskulud	70 531 553	73 562 415	76 612 310	79 680 969
38	TÖÖTUSKINDLUSTUSE KOGUKULU	346 108 916	344 739 968	353 442 502	361 447 376
39	I SF KOGUKULU	184 632 025	180 850 082	182 875 425	187 878 283
40	II SF KOGUKULU	82 222 364	80 482 342	81 550 602	83 781 597
41	SK KOGUKULU	79 254 527	83 407 544	89 016 475	89 787 497
42	RESERVI KOGUKULU				
	Jooksvate tulude ja kulude vahe				
43	Aasta kogutulem	-7 745 715	9 244 090	17 735 682	27 748 331
44	I SF TULEM	-19 821 008	-8 387 131	-3 158 040	2 578 249
45	II SF TULEM	7 923 020	13 998 703	17 225 489	21 288 968
46	SK TULEM	1 944 564	1 700 771	1 736 487	1 857 380
47	RESERVI TULEM	2 207 710	1 931 746	1 931 746	2 023 734
	Varad				
48	NETOVARA (I SF, II SF, SK ja reserv)	548 709 064	557 953 153	575 688 836	603 437 167
49	Vabad vahendid I SF-s	194 195 054	187 063 559	185 161 154	189 054 830
50	Vabad vahendid II SF-s	181 537 014	196 211 829	214 113 429	236 110 704
51	Sihtkapital	80 989 091	82 689 861	84 426 349	86 283 728
52	Reserv	91 987 905	91 987 905	91 987 905	91 987 905

Allikas: töötukassa

Märkused:

Aluseks Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvine majandusproгноos (edastatud töötukassale 5.08.2024).

I SF – töötuskindlustushüvitiste sihtfond, II SF – koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitise sihtfond, SK – tööturuteenuste ja –toetuste sihtkapital.

TAT-2 – „Tööturuteenuste osutamine tagamaks paremaid võimalusi hõives osalemiseks“.

TAT-3 – „Tööturuteenused töövõimereformi sihtrühmale“.

2024. aasta ülekantavate vahendite määr on kinnitatud Vabariigi Valitsuse määrusega.

Tabelis on arvutused teostatud ümardamata arvudega.

8. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2025. a.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadeti eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Eesti Töötukassale, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Organisatsioonile TALO ja Eesti Tööandjate Keskliidule.

Siseministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Teised ministeeriumid kooskõlastasid eelnõu vaikimisi. Eesti Töötukassal, Teenistujate Ametiliitude Organisatsioonil TALO ja Eesti Tööandjate Keskliidul eelnõule märkusi ei olnud.

Määruse eelnõu on koostatud vastavalt töötukassa nõukogu 27.08.2024 otsusele (lisatud seletuskirjale). Töötukassa nõukogu on kuueliikmeline ja sinna kuuluvad lisaks majandus- ja tööstusministrile ning Vabariigi Valitsuse nimetatud liikmele (Rahandusministeeriumi esindaja) järgmiste tööandjate ja töötajate esindusorganisatsioonide esindajad:

- 1) Eesti Ametiühingute Keskliit (1 nõukogu liige);
- 2) Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon TALO (1 nõukogu liige);
- 3) Eesti Tööandjate Keskliit (2 nõukogu liiget).