

Vabariigi Valitsuse määruse „Kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2027–2030“ 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 31. augustil 2026 teha Vabariigi Valitsusele ettepaneku kehtestada 2027. aastal kindlustatu töötuskindlustusmakse määraks 1,6% ja tööandja töötuskindlustusmakse määraks 0,8% (kokku 2,4%) ning aastatel 2028–2030 kindlustatu töötuskindlustusmakse määraks 1,4% ja tööandja töötuskindlustusmakse määraks 0,7% (kokku 2,1%).

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 töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Siirika Paulman (tel 5887 8297; siirika.paulman@mkm.ee) ning sama osakonna õigusnõunik Gloria Kiis (tel 5354 4276; gloria.kiis@mkm.ee). Seletuskirja mõjude osa koostas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööala valdkonna töövaldkonna andmete juht Deisi Tamme (tel 5912 7349; deisi.tamme@mkm.ee). Eelnõu juriidilise ekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Helen Noormägi (helen.noormagi@justdigi.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse määruse „Tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitali ülekantavate vahendite määr 2027. aastal“ eelnõuga.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta tähenduses.

2. Määruse eesmärk

Eelnõu eesmärk on töötukassale ülesannete täitmiseks vajalike töötuskindlustusvahendite tagamine aastateks 2027–2030.

3. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahv 1 sätestab kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastateks 2027–2030. Töötukassa nõukogu tegi 31. augustil 2026 Vabariigi Valitsusele ettepaneku jätta töötuskindlustusmakse määrad 2027. aastal senisele tasemele – kindlustatu maksemäär 1,6% ja tööandja maksemäär 0,8% – ning langetada töötuskindlustusmakse määrasid aastateks 2028–2030 – kindlustatu maksemäär 1,4% ja tööandja maksemäär 0,7%.

Töötukassa lähtus töötuskindlustusmakse määra prognoosimisel Rahandusministeeriumi (edaspidi *RM*) 2026. aasta suvisest majandusprognoosist. Prognoosi kohaselt on käesoleval aastal ja ka ülejäänud prognoosiperioodil oodata majandusolukorra paranemist ning töötuse vähenemist. Pärast mitut aastat majanduslangust ja 2025. aasta tagasihoidlikku majanduskasvu (0,6%) oodatakse prognoosiperioodil majanduses paremat olukorda.

Käesolevaks aastaks prognoosib *RM* majanduskasvu kiirenemist 2,5%-ni ning järgmise aasta majanduskasvuks 2,3%. Aastatel 2028–2030 kasvab majandus vahemikus 2,1–2,4%. *RM* ootab prognoosiperioodiks töötuse määra alanemist. Käesoleva aasta töötuse määraks prognoosib *RM* 6,7% ja järgmiseks aastaks 6,4%. Aastatel 2028–2030 jääb töötuse määr vahemikku 6,1–6,3%. 2026. aastaks oodatakse hinnakasvu aeglustumist 3,3%-ni. Hinnakasvu aeglustumine jätkub ka edaspidi: 2027. aasta hinnakasvuks prognoosib *RM* 2,8% ja aastatel 2028–2030 jääb hinnakasv vahemikku 2,0–2,2%. 2026. aastal oodatakse palgakasvuks sarnaselt eelmise aastaga 5,6%. Seejärel oodatakse prognoosiperioodiks palgakasvu aeglustumist. Järgmiseks aastaks prognoosib *RM* palgakasvuks 4,7% ja aastatel 2028–2030 kasvavad palgad 4,2–4,4% aastas.

2025. aastal oli keskmiselt töötuna arvel ca 45 900 inimest. Lähtudes *RM* töötute arvu prognoosist ja senistest registreeritud töötuse trendidest prognoosib töötukassa, et 2026. aastal langeb aasta keskmine registreeritud töötute arv ca 40 400, mida on ca 5 400 võrra vähem kui 2025. aastal. Järgmistel aastatel väheneb registreeritud töötute arv aeglasemas tempos. Prognoosi kohaselt on keskmine registreeritud töötute arv 2027. aastal ca 38 400 ning väheneb 2030. aastaks ca 35 800ni.

Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt laekub käesoleval aastal töötuskindlustusmaksetest 348,9 miljonit eurot ja järgmisel aastal 366,5 miljonit eurot. Maksemäärade langetamise tulemusena väheneb töötuskindlustusmaksete laekumine 2028. aastal, kuid aastatel 2029–2030 suureneb laekumine aasta-aastalt majandus- ja palgakasvu tõttu. Töötukassa arvutuste kohaselt laekub töötuskindlustusmaksetest 2028. aastal 335,6 miljonit eurot, 2029. aastal 350,5 miljonit eurot ning 2030. aastal 366,3 miljonit eurot.

Hüvitiste kulu koos sotsiaalmaksuga on 2027. aastal ca 252,9 miljonit eurot. Töötuskindlustuse kogukulu on 371,8 miljonit eurot. Töötuskindlustuse tulude ja kulude arvestus kavandataivate töötuskindlustusmakse määradega aastateks 2027–2030 on esitatud tabelis 1.

Töötuskindlustushüvitised

2026. aastal jõustunud töötuskindlustuse seaduse muudatuse järgselt on kaks töötuskindlustushüvitise (edaspidi *TKH*) liiki: sissetulekupõhine (edaspidi *STKH*) ja baasmääras töötuskindlustushüvitis (edaspidi *BTKH*). Enne 2026. aastat kehtinud töötuskindlustushüvitis on ümber nimetatud sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks. *STKH* tingimused seaduse muudatusega ei

muutunud. Uue hüvitise liigina rakendus 2026. aastast BTKH. BTKH määratakse töötuna arvele võetud isikutele, kellel on viimase 3 aasta jooksul vähemalt 8 kuud töötuskindlustusstaazi. BTKH määratakse 180 päevaks ning hüvitise suurus on 50% Eesti eelmise aasta töötasu alammäärast.

TKH kulude prognoosimisel on arvestatud ka TKH majandusolukorrast sõltuvaks muutmisega alates 30.06.2023¹. Registreeritud töötute arv jääb prognoosi kohaselt 2026.–2028. aastal tasemele, mille korral TKH-d makstakse „tavapärasel“ tasemel (st toimub pikendamine I variandi järgi ehk 210- ja 300-päevased hüvitised pikenevad 60 päeva ja TKH määratakse kokku 180/270/360 päevaks). Prognoosiperioodi viimasel pooleteisel aastal jõuab tööturuolukord olukorrani, kus hüvitiste pikkus jääb baastasemele, kuid antud olukord ei kesta terve pooleteise aasta jooksul, vaid jõuab tööturu sesoonsuse tõttu ca pooleks aastaks „tavapärasele“ tasemele tagasi. Seega pikendamisega seonduvaid täiendavaid kulusid vaadeldaval perioodil ei kaasne ning prognoosiperioodi lõpuosas on STKH kulud madalamad olukorrast kui hüvitist makstaks „tavapärasel“ tasemel.

STKH kulud sõltuvad hüvitise määramiste arvust, hüvitise kestusest ja hüvitise suurst mõjutavast keskmisest palgast. Viimastel aastatel on STKH määramiste osakaal uutest registreeritud töötutest olnud keerulisema majandusolukorra tõttu kõrge ja samuti on käesoleval aastal näha kõrget osakaalu, mistõttu on ka STKH määramiste arv sel aastal kõrge. Hüvitise kestus on viimase paari aasta jooksul lühenenud. Alates 2027. aastast koos majandusolukorra paranemisega STKH määramiste arv väheneb ja hüvitise kestus lüheneb, kuid vaatamata madalamale määramiste arvule jäävad STKH kulud palgakasvu tõttu kõrgeks.

Töötukassa prognoosi kohaselt on STKH sotsiaalmaksuta kulu 2026. aastal ligikaudu 148,4 miljonit ning 2027. aastal 149,0 miljonit eurot. 2028. aastal jääb kulu 2027. aastaga sarnasele tasemele ning alates 2029. aastast langeb STKH kulu seoses paraneva tööturuolukorraga, 2028. –2030. aastal jääb STKH kulu vahemikku 144,6–149,4 miljonit eurot.

BTKH kulud sõltuvad hüvitise määramiste arvust ja hüvitise kestusest. Määramiste arvu prognoosis on arvestatud varasemate aastate töötuskindlustusstaazi andmete, kehtiva majandusolukorra ning reformist tulenevate seadusemuudatuste mõjuga. Hüvitise kestuse prognoosis on arvestatud, et BTKH kestus on sarnane 180-päevaste STKH-de kestusega. Alates 2027. aastast koos majandusolukorra paranemisega BTKH määramiste arv väheneb ja hüvitise kestus lüheneb, kuid vaatamata madalamale määramiste arvule jäävad BTKH kulud alampalga kasvu tõttu kõrgeks.

Töötukassa prognoosi kohaselt on BTKH sotsiaalmaksuta kulu 2026. aastal ca 40,7 miljonit ning 2027. aastal 38,6 miljonit eurot.² Ülejäänud prognoosiperioodil kasvab BTKH kulu aeglates tempos alampalga kasvu tõttu, jäädes vahemikku 39,1–41,2 miljonit eurot.

¹ Töötuskindlustushüvitis määratakse olenevalt kindlustusstaazist 180, 210 või 300 päevaks ning sõltuvalt tööturuolukorrast võidakse hüvitise maksmise perioodi pikendada. Kui tööturuolukord on tavapärase, siis pikendatakse 210- ja 300-päevaseid hüvitisi vastavalt 270 ja 360 päevani (edaspidi I variant). Kui tööturuolukord on keerulisem, siis 180-, 210- ja 300-päevaseid hüvitisi pikendatakse vastavalt 240, 330 ja 420 päevani (edaspidi II variant, 240 päevani pikendamine kehtib ka BTKH puhul). Tavapäraseks tööturuolukorraks loetakse seda, kui registreeritud töötute arv on vähemalt 80% viimase 10 aasta keskmisest või suurem kui viimasel 3 aastal keskmiselt. Keeruliseks tööturuolukorraks loetakse seda, kui registreeritud töötuid on vähemalt 20% rohkem kui viimasel 3 aastal keskmiselt.

² Töötuskindlustushüvitiste raamatupidamisliku arvestuse meetodi kohaselt võetakse hüvitise määramisel üles hüvitise maksimaalne kulu ning hüvitise ennetähtaegse lõpetamise kuul vähendatakse kulusid realiseerumata osa suuruses. Seega ei sõltu vaatlusaluse aasta kulud mitte ainult samal aastal määratu hüvitistest, vaid osalt ka eelneval aastal määratud hüvitiste ennetähtaegselt lõpetamistest. Kuna BTKH hakkas kehtima 2026. aastal, siis ei toimu sellel aastal eelneva aasta määramiste ennetähtaegsete lõpetamiste arvelt kulude vähendamist.

Kindlustushüvitis koondamise korral (koondamishüvitis)

Koondamishüvitise kulu sõltub hüvitise määramiste arvust ning hüvitise saajate eelnevast palgast. Alates 2023. aastast on hüvitise määramiste arv püsinud tavapärasest kõrgemal tasemel, kuid koos majandusolukorra järkjärgulise paranemisega on koondamishüvitise määramiste arv taas vähenenud. Sarnast määramiste arvu vähenemist on oodata ka järgnevatel aastatel. Seoses keskmise palga suurenemisega kasvab hüvitise saajate keskmine palk ning seeläbi ka keskmine hüvitise suurus.

Töötukassa prognoosib koondamishüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 2026. aastal ligikaudu 24,7 miljonit ning 2027. aastal 24,6 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil on koondamishüvitise sotsiaalmaksuta kulu suhteliselt sarnasel tasemel ehk 24,6–25,4 miljonit eurot aastas.

Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral (maksejõuetushüvitis)

Maksejõuetushüvitise määramiste arv püsib tavapäraselt stabiilne, kuid seda võivad olulisel määral mõjutada üksikud suuremahulised maksejõuetuse juhtumid, mida on keeruline ette prognoosida. Seetõttu on prognoosis arvestatud tavapärase maksejõuetushüvitise määramiste tasemega. Keskmine hüvitise suurus oleneb hüvitise saajate eelnevast palgast ning on järgnevatel aastatel kasvamas kooskõlas keskmise palga kasvuga.

Töötukassa prognoosib maksejõuetushüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 2026. aastal 5,9 miljonit ning 2027. aastal 6,2 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil on maksejõuetushüvitise sotsiaalmaksuta kulu 6,5–7,0 miljonit eurot aastas.

Teenused

Prognoosi kohaselt on 2026. aastal töötuskindlustusvahenditest rahastatavate teenuste kulu 61,9 miljonit ning 2027. aastal 60,3 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil jääb teenuste töötuskindlustusvahendite kulu vahemikku 63,4–67,8 miljonit eurot.

2026.–2027. aastal rahastatakse teenuseid osaliselt sihtkapitali eelnevatel aastatel kogunenud vahendite arvelt. 2027. aasta jooksva aasta laekumiste vajaduse arvestamisel on lähtutud eeldusest, et 2027. aasta lõpuks peab sihtkapitali jääma vabasid vahendeid ühe aasta teenuste kulu ulatuses³. Jooksva aasta laekumistest kaetakse teenuste kulu 50% ulatuses I sihtfondist ja 50% ulatuses II sihtfondist. Seega 2027. aastal on maksemäär 2,4% korral vaja I sihtfondi laekumistest kanda sihtkapitali 8,3% ja II sihtfondi laekumistest 15,3%. Alates 2028. aastast kaetakse teenuste kulud täielikult jooksva aasta laekumistest vastavalt 50% I sihtfondi ja 50% II sihtfondi laekumistest.

Tegevuskulud

Töötukassa 2026. aasta tegevuskulud põhinevad kinnitatud eelarvel (56,1 miljonit eurot). Järgmiste aastate kulude prognoosimisel on lähtutud 2026. aasta eelarvest ning arvestatud RM palga- ja hinnakasvu prognoosiga. Koos hinna- ja palgakasvuga suurenevad tegevuskulud aasta-aastalt, ulatudes 2030. aastal 65,3 miljoni euroni.

³ Sihtkapitali ülekantavate vahendite määr on ümardatud esimese komakohani ülespoole, seetõttu on sihtkapitali maht 2027. aasta lõpus mõnevõrra suurem kui 2027. aasta teenuste kulu.

Paragrahviga 2 tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 25. septembri 2025. aasta määrus nr 78 „Kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2026–2029“ ja sätestatakse määruse jõustumine 1. jaanuaril 2027. aasta.

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. 2026. aasta Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohaselt hakkab Eesti majandus peale 2023. aasta ja 2024. aasta majanduslangust ning 2025. aasta tagasihoidlikku majanduskasvu käesoleval aastal kasvama ning töötuse määr langema, mis jätkub kogu prognoosiperioodi vältel (aastani 2030). Prognoosi kohaselt kasvab 2026. aastal SKP 2,5% ning kasv püsib üle kahe protsendi ka aastatel 2027–2030, olles 2027. aastal 2,3%, 2028. aastal 2,4%, 2029. aastal 2,2% ja 2030. aastal 2,1%. 15–74-aastaste töötuse määr oli 2024. aastal 7,6% ja püsis sarnasel tasemel ka 2025. aastal (7,5%), kuid on 2026. aasta teises kvartalis langenud 6,6%-ni. Registreeritud töötuse määr (16–pensioniiga) oli 2024. aastal (7,1%) ning langes 2025. aastal 6,6%-ni. Käesoleva aasta teise kvartali lõpus seisuga oli registreeritud töötuse määr langenud 5,7%-ni. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi kohaselt püsib käesoleval aastal töötuse määr mõõdukana (prognoosi kohaselt 6,7%) ning hakkab seejärel järk-järgult veelgi langema, jõudes 2030. aastal 6,1%-ni. Töötukassa prognoosi kohaselt muutub aastatel 2027–2030 registreeritud töötute arv sarnaselt Rahandusministeeriumi töötute üldarvu prognoosile. Prognoosi kohaselt on 2027. aastal registreeritud töötuid keskmiselt päeva seisuga arvel ca 38 400, mida on pea kahe tuhande inimese võrra vähem kui 2026. aastal. Aastateks 2028–2030 prognoosib töötukassa registreeritud töötute arvu järk-järgulist vähenemist ning prognoosi kohaselt on 2030. aastal keskmiselt arvel ca 35 800 töötut.

Eelnõu kohaselt jäävad 2027. aastal töötuskindlustusmakse määrad samaks võrreldes hetkel kehtivate maksemääradega (kindlustatutel 1,6% ja tööandjatel 0,8%), kuid perioodil 2028–2030 langetatakse töötuskindlustusmakse määr 2,1%-ni (kindlustatutel 1,4% ja tööandjatel 0,7%). 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. See avaldab positiivset mõju majandusele: paranevad võimalused liikuda tööturule või ennetada töötuks jäämist (ennetavad meetmed) ning omakorda

tööturule sisenemisega ja regulaarse töötasu saamisega kasvavad inimeste sissetulekud ning paraneb nende heaolu. 2025. aastal oli töötukassa andmetel⁴ töötuskindlustusmaksete laekumiste järgi kindlustatud isikute arv 654 243, mis moodustab 15–74-aastasest majanduslikust aktiivsest rahvastikust (tööjõust) 87% ning millest tulenevalt on mõjutatud sihtrühm suur.

2027. aastal sihtrühma jaoks võrreldes hetkel kehtiva olukorraga muutusi ei kaasne, kuna töötuskindlustusmakse määrad jäävad senisele tasemele (kindlustatul 1,6% ja tööandjal 0,8%). Alates 2028. aastast vähenevad töötuskindlustusmakse määrad vastavalt 1,4%-le ja 0,7%-le. Võrreldes olukorraga, kus töötuskindlustusmakse kogumäär jääks perioodil 2028–2030 2,4% tasemele, väheneb töötuskindlustusmaksete laekumine 2028. aastal 47,9 miljoni euro, 2029. aastal 50,1 miljoni euro ning 2030. aastal 52,3 miljoni euro võrra (vt tabel 1).

Tabel 1. Töötuskindlustusmaksete laekumiste muutus võrreldes olukorraga kui perioodil 2028–2030 kehtiks senine maksemäär 2,4% ning kindlustatute ja tööandjate maksekoormuse vähenemine aastatel 2027–2030, eur. Allikas: töötukassa arvutused.

	2027	2028	2029	2030
Töötuskindlustusmaksete laekumiste muutus kokku, eur	0 €	-47 938 198 €	-50 074 269 €	-52 333 258 €
...sh I SF: kindlustatute töötuskindlustusmaksete laekumiste muutus, eur	0 €	-31 159 829 €	-32 548 275 €	-34 016 618 €
... sh II SF: tööandjate töötuskindlustusmaksete laekumiste muutus, eur	0 €	-16 778 369 €	-17 525 994 €	-18 316 640 €

Kindlustatute töötuskindlustusmakse määra vähenemise tulemusena väheneb kindlustatute maksekoormus 2028. aastal 31,2 miljonit, 2029. aastal 32,5 miljonit ja 2030. aastal 34,0 miljonit eurot. Töötajate netopalk suureneb kõigis palgagruppides, kuid mõju indiviidi tasandil on tagasihoidlik. 813-eurose brutopalgaga korral (2025. aasta I detšiil) kasvab kuine netotulu 1,27 eurot (ca 15 eurot aastas) ning 3768-eurose brutokuupalgaga korral (IX detšiil) 5,9 eurot kuus (ca 71 eurot aastas). 2092-eurose keskmise brutopalgaga korral suureneb netopalk ligikaudu 3,3 euro võrra kuus ehk umbes 39 euro võrra aastas. Töötajate netopalka kasv ei võrdu täpselt 0,2%-ga brutopalgast, sest töötuskindlustusmakse vähenemine suurendab tulumaksuga maksustatavat tulu. Tulumaksu arvestamise aluseks on brutotöötasu, millest on maha arvatud töötuskindlustusmakse ja kogumispensioni makse. Seetõttu on väiksema töötuskindlustusmakse korral tulumaksuga maksustatav tulu suurem ning osa netopalgast kasvust väheneb suurema tulumaksukohustuse tõttu. Madalamad tööjõumaksud võivad soodustada töötajate värbamist, vähendada varjatuid töösuhteid ning suurendada tööhõivet.

Tööandjate töötuskindlustusmakse määra vähenemise tulemusena vähenevad tööandjate tööjõukulud. Võrreldes olukorraga, kus tööandja töötuskindlustusmakse määr jääks 0,8% tasemele, väheneb tööandjate maksekoormus 2028. aastal ligikaudu 16,8 miljoni euro, 2029. aastal 17,5 miljoni euro ning 2030. aastal 18,3 miljoni euro võrra. Mõju ulatus eraldiseisvalt ühe töötaja kohta on väike, kuid mõju muutub märgatavaks suure töötajate arvuga, aga ka kõrgemat töötasu maksvate ettevõtete jaoks. Tööandja jaoks sõltub rahaline mõju eelkõige ettevõtte palgafondi suurusel – mida suurem on ettevõtte töötajatele makstav brutotöötasu kokku, seda suurem on maksemäärangul tulenev kokkuhoid. Näiteks 2092-eurose keskmise brutokuupalgaga töötaja puhul väheneb tööandja tööjõukulu ligikaudu 2,1 euro võrra kuus ehk umbes 25 euro võrra aastas. 3 768 euro suuruse brutokuupalgaga töötaja puhul väheneb aga tööandja tööjõukulu ligi 3,8 euro võrra kuus (ca 45 eurot aastas). 2025. aasta seisuga oli Eestis 159 827 statistilisse profiili kuuluvat ettevõtet, millest 95% on

⁴ Töötukassa majandusaasta aruanne (2025). [TK_majandusaasta_aruanne_2025.pdf](#)

vähem kui 10-ne töötajaga. 10+ töötajaga ettevõtteid oli kokku ca 7 600. Madalamad tööjõumaksud parandavad tööandjate kulupositsiooni ning võivad mõnevõrra toetada tööjõu nõudlust ja tööhõivet. Arvestades maksemäära väga väikest langust, on mõju ettevõtete värbamisotsustele tõenäoliselt siiski marginaalne. Samas võivad madalamad tööjõumaksud mõnevõrra vähendada stiimulit varjatud töösuhete kasutamiseks. Kokkuvõttes avaldab maksemäärade langetamine positiivset mõju nii töötajatele kui ka tööandjatele, kuid mõju ühe töötaja või tööandja kohta on pigem väike. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Maksemäärade vähenemisest tingituna väheneb aastatel 2028–2030 töötuskindlustuse kogutulu ning prognoositavad kulud ületavad prognoositavaid tulusid. Prognoosiperioodil tekkiv puudujääk kaetakse varem kogunenud netovara arvelt. 2028. aastal on prognoositav kogutulu 356,3 miljonit ning kulu 378,4 miljonit eurot (tulem -22,1 miljonit), 2029. aastal kogutulu 370,6 miljonit eurot ning kogukulu 383,6 miljonit eurot (aasta kogutulem -13,0 miljonit eurot) ning 2030. aastal kogutulu 386,1 miljonit eurot ja kogukulu 386,4 miljonit eurot (aasta kogutulem -0,3 miljonit eurot). Netovara väheneb 2027. aasta 617,1 miljonilt eurolt 2030. aastaks 581,7 miljoni euroni. Ebasoovitavat mõju leevendab asjaolu, et prognoosiperioodi aastane negatiivne tulem väheneb järk-järgult tulenevalt majandus- ja palgakasvust ja töötute arvu langusest ning 2030. aastaks on süsteem tervikuna peaaegu tasakaalus, kuigi I sihtfondi kulusid tuleb jätkuvalt osaliselt katta netovara arvelt. Kuigi maksemäärade alandamine ei põhjusta prognoosi kohaselt töötuskindlustussüsteemis püsivat, ega kasvavat puudujääki, väheneb netovara järk-järgult, mis omakorda vähendab valmisolekut võimalike kriisidega toimetulekuks. Sõltuvalt kriisi ulatusest, muuhulgas töötute arvu kasvust ning töötuse kasvu kiirusest, võib maksemäära langetamine osutuda ajutiseks ning tulevikus võib tekkida vajadus tõsta maksemäär tagasi senisele või sellest kõrgemale tasemele, et tagada töötuskindlustussüsteemi pikaajaline jätkusuutlikkus.

Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

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

Töötuskindlustusega kaetus mõjutab kindlustatuid ja seeläbi majandust positiivselt, sest töösuhete lõppemise korral kompenseerib töötuskindlustushüvitis (baasmääras või sissetulekupõhine) kindlustatule tööotsingute ajaks osaliselt kaotatud sissetuleku, koondamishüvitis hüvitab töötajale töölepingu ülesütlemise ja ametnikule teenistussuhete lõpetamise koondamise korral ning maksejõuetushüvitis tagab töötajate nõuete kaitse tööandja maksejõuetuse korral. Laekunud töötuskindlustusmakseid kasutatakse ka hüvitistelt sotsiaalmaksu maksmiseks.

Töötukassa prognoosi kohaselt langeb perioodil 2026-2030 majandusliku olukorra paranemise tõttu töötuskindlustus-, koondamis- ja maksejõuetushüvitise määramiste arv. Prognoosi kohaselt on 2027. aastal sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise määramisi kokku ca 29 900, mis moodustab 38,8% 2027. aastaks prognoositud uutest registreeritud töötutest ning aastatel 2028–2030 jääb vastav osakaal vahemikku 36,5%–37,9% (ca 27 400–29 000 sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise määramist aastas)⁵. Baasmääras töötuskindlustushüvitise määramisi on aastatel 2027–2030 ca 20 100–21 200 määramist aastas, mis moodustab 26,8%–27,5% prognoositavatest uutest registreeritud töötutest. Koondamishüvitiste määramiste osatähtsus sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitiste määramistest

⁵ TKH määramiste arv on koos rahvusvahelise kaitse saajatega, kuid uute töötute prognoos on ilma rahvusvahelise kaitse saajateta.

on prognoosi kohaselt 2027. aastal 24,4% (ca 7 300 määramist aastas), mida on vähem võrreldes 2026. aastaga (ca 7 700 määramist). Perioodil 2028–2030 langeb koondamishüvitise määramiste arv prognoosi järgi veelgi (ca 6700–7100 määramist aastas). Maksejõuetushüvitise määramisi on perioodil 2027-2030 ca 1200 määramist aastas.

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 2027. aastaks. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Mõju sihtrühm: tööturuteenuseid ja tööturutoetusi kasutavad inimesed

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 (2027. aastal 8,3% I sihtfondist ja 15,3% II sihtfondist), millest rahastatakse tööturuteenuseid ja tööturutoetusi. 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 2027. aastaks. Töötukassa andmetel osales 2025. aastal töötuskindlustusvahenditest rahastavates tööturuteenustes 75 261 inimest, mistõttu võib sihtrühma suurst pidada ka prognoosiperioodil keskmiseks. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

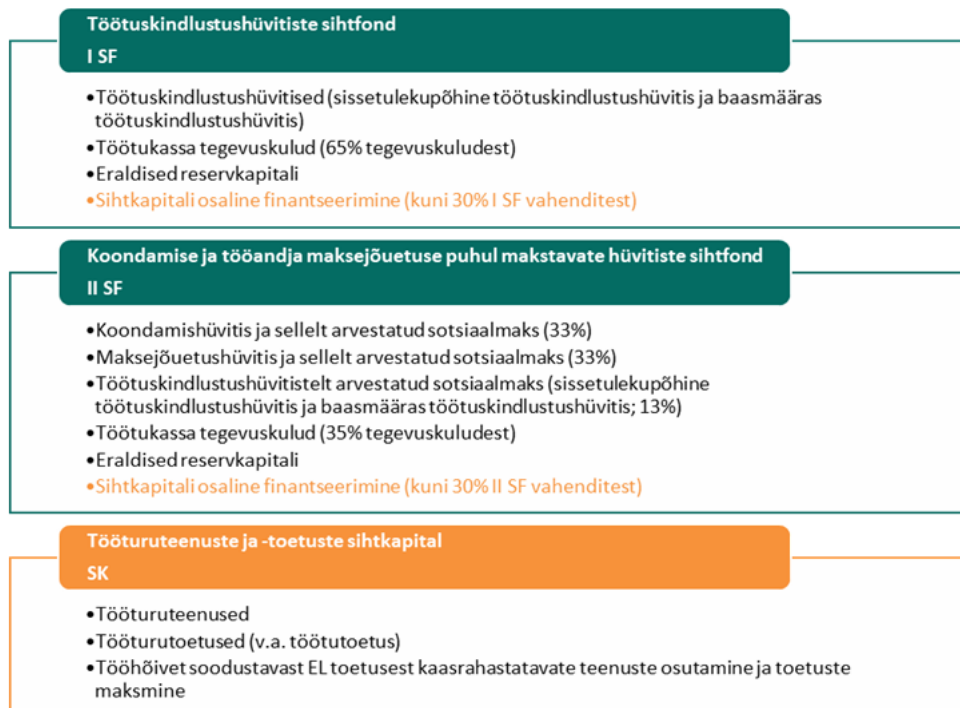
Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Mõju sihtrühm: töötukassa

Mõju ulatus, mõjutatud sihtrühma suurus ja mõju sagedus

Mõjutatud sihtrühmaks on eeskätt töötukassa, kelle tegevust rahastatakse töötuskindlustusmaksetest. Maksemäärade kehtestamisel on oluline mõju, sest töötuskindlustusmaksetest laekunud vahenditest rahastatakse töötukassa pakutavaid tööturuteenuseid, tööturutoetusi ja hüvitisi ning töötukassa enda tegevuskulusid. Laekunud töötuskindlustusmaksed kantakse kahte sihtfondi: (1) töötuskindlustushüvitiste sihtfond (ka *kindlustatute sihtfond* või *I sihtfond*); (2) koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfond (ka *tööandjate sihtfond* või *II sihtfond*).

Töötuskindlustusvahenditest rahastatavaid aktiivseid tööturumeetmeid rahastatakse sihtkapitali kaudu, kuhu kantakse vahendid üle sihtfondidest (vt joonis 1).



Joonis 1. Laekunud töötuskindlustusvahendite kasutamine vastavalt töötuskindlustuse seadusele. Allikas: töötukassa.

Määrusega tagatakse töötukassale 2027. aastaks ja järgmiseks kolmeks aastaks avalike ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid.

Prognoosi kohaselt on töötuskindlustuse kogutulud (laekumised töötuskindlustusmaksetest, investeerimistulu) 2027. aastal 386,6 miljonit eurot ja kogukulud (hüvitised ja hüvitistelt makstav sotsiaalmaks, tööturuteenused, töötukassa tegevuskulud) 371,8 miljonit eurot ning tuleb ca 15 miljonit eurot. 2027. aastal tuleb töötuskindlustusvahenditest rahastatavate tööturumeetmete kulude katmiseks sihtkapitali kanda kindlustatute sihtfondist 8,3% (19,8 miljonit eurot) ja tööandjate sihtfondist 15,3% (19,6 miljonit eurot) ehk kokku 39,4 miljonit eurot.

2028. aastal vähenevad töötuskindlustuse tulud maksemäärade alandamise tõttu ning töötuskindlustussüsteemi kogutulem muutub negatiivseks. Puudujääk kaetakse olemasoleva netovara arvelt. Järgnevatel aastatel suureneb tulu majandus- ja palgakasvu mõjul ning puudujääk väheneb järk-järgult. Aastatel 2028–2030 on vaja sihtkapitali üle kanda 14,2–14,8% I sihtfondist ja 26,5–27,4% II sihtfondi töötuskindlustusmaksete laekumistest.

Kuigi tööturuteenuste, tööturutoetuste ja hüvitiste osutamine on töötukassa peamiseks tegevuseks, siis kuna maksemäärade langetamise tõttu ületavad prognoosisperioodil jooksvad kulud tulusid ning puudujääk kaetakse netovara arvelt, tuleb töötukassal järgnevatel aastatel hinnata olemasolevate tegevuste rahastamise jätkusuutlikkust ning seada vajadusel prioriteete. Seetõttu võib mõju ulatust pidada tervikuna keskmiseks.

Kaudselt on mõjutatud ka kohalikud omavalitsused ja riik tervikuna, eeldusel, et tööturuteenuseid ja tööturutoetusi 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 järgmiseks neljaks kalendriaastaks.

Ebasoovitavad mõjud

Maksemäärade vähenemisest tingituna väheneb aastatel 2028–2030 töötuskindlustuse kogutulu ning prognoositavad kulud ületavad prognoositavaid tulusid. 2028. aastal on töötuskindlustuse aastane kogutulem prognoosi kohaselt -22,1 miljonit eurot, 2029. aastal -13,0 miljonit eurot ning 2030. aastal -0,3 miljonit eurot. Samal ajal on I sihtfondi tulem kogu eeltoodud perioodi vältel negatiivne, mille puudujääk kaetakse olemasoleva netovara arvelt. Selle tulemusena väheneb töötukassa netovara 2027. aasta 617,1 miljonilt eurolt 2030. aastaks 581,7 miljoni euroni. Kuigi prognoosisperioodi negatiivne aastane tulem väheneb järk-järgult majandus- ja palgakasvu ning prognoositava töötute arvu languse tõttu ning sihtfondides olevad vabad vahendid võimaldavad prognoosisperioodil täita töötukassa seadusest tulenevaid ülesandeid ja tagada hüvitiste, tööturuteenuste ning tööturutoetuste rahastamise, võivad ebasoovitavad mõjud avalduda pikemas perspektiivis.

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 prognoosisperioodil 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 tööturutoetuste osutamine või ei piisa olemasolevatest vahenditest hüvitiste ning tööturuteenuste ja tööturutoetuste osutamiseks kriisiolukorras. Väiksem finantspuhver võib majanduskriisi korral piirata töötukassa paindlikkust reageerida töötuse järsule kasvule ning suurendada survet kulude katmiseks taas tõsta töötuskindlustusmakse määrasid. Vaatamata netovara vähenemisele on töötukassal prognoosisperioodi lõpus jätkuvalt 581,7 miljoni euro ulatuses netovara, mis võimaldab katta ajutisi puudujääke ning täita seadusest tulenevaid kohustusi. Siiski on oluline tagada hüvitiste ja tööturuteenuste osutamiseks vajalik jätkusuutlikkus. Seega võib ebasoovitavate mõjude esinemise riski hinnata madalaks.

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

Aastate 2027–2030 töötuskindlustuse tulude ja kulude prognoos on tabelis nr 1.

Prognoosi kohaselt on töötuskindlustuse tulud 2026. aastal 365,4 miljonit eurot ja kulud 372,4 miljonit eurot ning tulem ca -7 miljonit eurot. 2027. aastal on töötuskindlustuse tulud 386,6 miljonit eurot ja kulud 371,8 miljonit eurot ning tulem 14,9 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosisperioodil ületavad töötuskindlustuse kulud tulusid ning töötuskindlustuse kogutulem püsib negatiivne (puudujääk ca 0,3-22,1 miljonit eurot aastas). 2027. aasta lõpuks on töötuskindlustuse netovara 617,1 miljonit eurot ning 2030. aasta lõpuks on see vähenenud 581,7 miljoni euroni.

Tabelist on näha, et kuna aktiivsete tööturumeetmete kulu rahastatakse 2027. aastal osaliselt sihtkapitali kogunenud vahendite arvelt, on sihtkapitali tulem 18,6 miljoni euro ulatuses negatiivne. Esimese sihtfondi tulem on 2026. aastal negatiivne (-3,4 miljonit eurot), 2027. aastal positiivne (+2,0 miljonit eurot) ning aastatel 2028–2030 uuesti negatiivne (-16,6 kuni -32,0 miljonit eurot).

Tabel 1. Töötuskindlustuse tulude ja kulude arvestus aastal 2027 maksemääraga 2,4% ning aastatel 2028–2030 maksemääraga 2,1%.

		2026	2027	2028	2029	2030
1	SKP reaalkasv	2,5%	2,3%	2,4%	2,2%	2,1%
2	Keskmine palk	2 209	2 312	2 415	2 518	2 624
3	Keskmise palga kasv	5,6%	4,7%	4,4%	4,3%	4,2%
4	Tarbijahinnaindeks	3,3%	2,8%	2,2%	2,1%	2,0%
5	Töötuse määr (15-74a)	6,7%	6,4%	6,3%	6,2%	6,1%
6	Töötute arv (ILO töötute arv)	50 355	48 128	47 057	46 113	45 635
7	Registreeritud töötute arv (keskmiselt päevas)	40 408	38 440	37 355	36 494	35 803
8	Likviidsusreservi tulusus	2,2%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%
9	Töötuskindlustusmakse määr: kindlustatud	1,6%	1,6%	1,4%	1,4%	1,4%
10	Töötuskindlustusmakse määr: tööandjad	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%
11	Sihthkapitali ülekantavate vahendite määr: I SF	5,3%	8,3%	14,5%	14,8%	14,2%
12	Sihthkapitali ülekantavate vahendite määr: II SF	9,8%	15,3%	27,0%	27,4%	26,5%
Tulud						
13	Töötuskindlustusmaksed kokku	348 878 126	366 505 586	335 567 388	350 519 881	366 332 808
14	I SF: kindlustatute töötuskindlustusmaksed	226 770 782	238 228 631	218 118 802	227 837 923	238 116 325
15	II SF: tööandjate töötuskindlustusmaksed	122 107 344	128 276 955	117 448 586	122 681 958	128 216 483
16	Ülekantavad vahendid sihtkapitali	23 985 371	39 399 350	63 352 771	67 292 125	67 832 142
17	I SF-st sihtkapitali ülekantavad vahendid	12 018 851	19 772 976	31 676 385	33 646 063	33 916 071
18	II SF-st sihtkapitali ülekantavad vahendid	11 966 520	19 626 374	31 676 385	33 646 063	33 916 071
19	Investeeringimistulu	16 505 780	20 110 519	20 728 147	20 094 445	19 720 610
20	I SF investeerimistulu	7 395 809	9 154 068	9 517 824	8 448 239	7 568 884
21	II SF investeerimistulu	4 190 827	5 956 775	6 759 936	7 059 664	7 424 418
22	SK investeerimistulu	2 749 701	2 337 177	1 787 890	1 874 738	1 966 199
23	Reservi investeerimistulu	2 169 443	2 662 498	2 662 498	2 711 803	2 761 109
24	TÖÖTUSKINDLUSTUSE KOGUTULU	365 383 906	386 616 105	356 295 535	370 614 326	386 053 418
25	I SF KOGUTULU	222 147 740	227 609 723	195 960 240	202 640 099	211 769 139
26	II SF KOGUTULU	114 331 651	114 607 356	92 532 136	96 095 560	101 724 830
27	SK KOGUTULU	26 735 072	41 736 528	65 140 660	69 166 863	69 798 341
28	RESERVI KOGUTULU	2 169 443	2 662 498	2 662 498	2 711 803	2 761 109
Kulud						
29	Hüvitised ja hüvitistelt makstav sotsiaalmaks	254 427 759	252 937 878	254 352 094	253 252 257	253 193 170
30	Sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu	148 437 901	149 009 859	149 384 332	146 443 052	144 632 408
31	Baasmääras töötuskindlustushüvitise (BTKH) sotsiaalmaksuta kulu	40 663 769	38 600 011	39 108 365	40 265 277	41 236 914
32	Koondamishüvitise kulu ilma sotsiaalmaksuta	24 687 469	24 590 106	24 630 956	25 042 131	25 427 415
33	Maksejõuetushüvitise kulu ilma sotsiaalmaksuta	5 946 269	6 190 890	6 463 290	6 741 211	7 024 342
34	Sotsiaalmaks hüvitistelt (välja arvatud BTKH)	29 406 061	29 529 010	29 681 064	29 526 100	29 511 293
35	Sotsiaalmaks BTKH	5 286 290	5 018 001	5 084 087	5 234 486	5 360 799
36	Teenused töötuskindlustusvahenditest	61 889 937	60 349 514	63 352 771	67 292 125	67 832 142
37	Tööhõiveprogramm	61 889 937	60 349 514	63 352 771	67 292 125	67 832 142
38	Tegevuskulud	56 102 000	58 470 051	60 735 868	63 022 958	65 348 338
39	TÖÖTUSKINDLUSTUSE KOGUKULU	372 419 695	371 757 443	378 440 733	383 567 340	386 373 650
40	I SF KOGUKULU	225 567 970	225 615 403	227 971 011	227 673 252	228 345 742
41	II SF KOGUKULU	84 961 789	85 792 526	87 116 951	88 601 963	90 195 767
42	SK KOGUKULU	61 889 937	60 349 514	63 352 771	67 292 125	67 832 142
43	RESERVI KOGUKULU					
Jooksvate tulude ja kulude vahe						
44	Aasta kogutulem	-7 035 790	14 858 662	-22 145 198	-12 953 014	-320 232
45	I SF TULEM	-3 420 230	1 994 320	-32 010 771	-25 033 152	-16 576 603
46	II SF TULEM	29 369 863	28 814 830	5 415 186	7 493 597	11 529 063
47	SK TULEM	-35 154 865	-18 612 986	1 787 890	1 874 738	1 966 199
48	RESERVI TULEM	2 169 443	2 662 498	2 662 498	2 711 803	2 761 109
Varad						
49	NETOVARA (I SF, II SF, SK ja reserv)	602 282 416	617 141 078	594 995 880	582 042 866	581 722 634
50	Vabad vahendid I SF-s	210 476 387	214 201 330	183 921 183	160 650 703	145 868 821
51	Vabad vahendid II SF-s	220 621 300	250 368 004	256 715 064	265 157 792	277 653 243
52	Sihthkapital	79 196 825	60 583 839	62 371 728	64 246 466	66 212 665
53	Reserv	91 987 905	91 987 905	91 987 905	91 987 905	91 987 905

Allikas: töötukassa. Aluseks Rahandusministeeriumi 2026. aasta suvine majandusproгноos (seisuga 5.08.2026).

Märkused: sinisega on tähistatud aastatel 2028–2030 muutuvad töötuskindlustusmakse määrad. I SF – töötuskindlustushüvitiste sihtfond, II SF – koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitise sihtfond, SK – tööturuteenuste ja tööturutoetuste sihtkapital. Tabelis on arvutused tehtud ümardamata arvudega.

8. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2027. a.

9. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks töötukassale, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO ja Eesti Tööandjate Keskliidule.

Määruse eelnõu on koostatud töötukassa nõukogu 31. augusti 2026. aasta otsuse (lisatud eelnõu seletuskirjale) põhjal. 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 Keskorganisatsioon TALO (1 nõukogu liige);
- 3) Eesti Tööandjate Keskliit (2 nõukogu liiget).