

## Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. a määruse nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

### 1. Sissejuhatus

#### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase määrusega muudetakse Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. a määrust nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ (edaspidi *tööhõiveprogramm*, *määrus* või *THP*).

Eelnõukohase määrusega kavandatud muudatused tööhõiveprogrammis hõlmavad vähe mõjusa ja madala kuluefektiivsusega tööturuteenuste osutamise lõpetamist töötuskindlustusvahendite otstarbekama kasutamise eesmärgil.

Ettevõtluse toetamine on tööturumeede, mille eesmärk on toetada isiku alustamist ettevõtlusega ja tagada selle tegevuse jätkusuutlikkus. Ettevõtluse toetamise tööturumeede hõlmab järgmisi tööturuteenuseid:

- ettevõtluse alustamise toetus (edaspidi *EVAT*), mille eesmärk on majandusliku aktiivsuse kaudu endale püsivalt tasustatud töökoha loomine;
- ettevõtluse järeleteenused (koolituskulude ja individuaalse mentorluse kulude hüvitamine, nõustamine mentorklubis), mille eesmärk on toetada ettevõtluse alustamise toetuse saaja äriplaani jätkusuutlikku elluviimist.

EVATit antakse uue alustava ettevõtte käivitamiseks esmatarvilike vahendite soetamiseks kuni 6000 eurot. EVATi saamiseks esitab töötu äriplaani koos finantsprognosidega Eesti Töötukassale (edaspidi *töötukassa*). Viimane hindab äriplaani potentsiaali, teeb otsuse toetuse andmise osas, kontrollib pärast toetuse maksmist äriplaanis kavandatud majandustegevust ja toetuse sihtotstarbelist kasutamist kahel aruandlusperioodil (s.o 8. ja 20. kuul).

Eelnõuga korrastatakse ettevõtluse alustamise toetamise skeemi Eestis, st lõpetatakse töötutele inimestele ja pensioniealistele muudele isikutele ettevõtluse alustamise toetuse maksmine ja järeleteenuste pakkumine töötukassa kaudu. Ettevõtluse toetamisega jätkab Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus (edaspidi *EIS*). Ettevõtlusalane nõustamine jääb ka edaspidi inimestele kättesaadavaks maakondlike arenduskeskuste kaudu. Muudatus on ühtlasi tingitud vajadusest vähendada teenuste pakkimisel asutustevahelist dubleerimist ning kasutada raha ettevõtluse edendamisel paremini suunatult ja säästlikumalt. Muudatus vähendab halduskoormust, kuna teenuse senisel kujul osutamine on ressursimahukas ja menetlemise tööjõukulu moodustab vähemalt 15% meetme kogu aastasest eelarvest

#### 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööhõive osakonna tööturuteenuste juht Kristi Suur ([kristi.suur@mkm.ee](mailto:kristi.suur@mkm.ee); 5913 9212), sama osakonna õigusnõunik Ilona Säde ([ilona.sade@mkm.ee](mailto:ilona.sade@mkm.ee); 5667 4014), töötukassa juhatuse liige Brit Rammul ([brit.rammul@tootukassa.ee](mailto:brit.rammul@tootukassa.ee); 5300 0320), hüvitiste osakonna juhataja asetäitja Ardo Rosin ([ardo.rosin@tootukassa.ee](mailto:ardo.rosin@tootukassa.ee); 614 8572), juriidilise osakonna juhataja Ira Songisepp ([ira.songisepp@tootukassa.ee](mailto:ira.songisepp@tootukassa.ee); 614 8520) ja juriidilise osakonna juhataja asetäitja Irina Borozdina ([irina.borozdina@tootukassa.ee](mailto:irina.borozdina@tootukassa.ee); 614 8644),

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

Kuna eelnõu on kiireloomuline, siis eelnõule ja seletuskirjale keeleekspertiisi ei ole tehtud.

### 1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. a määrust nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029“ (RT I, 31.10.2025, 3).

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses, kuid uusi kogutavaid andmeid eelnõuga ei lisandu.

## 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Paragrahv 1 sätestab määрусesse tehtavad muudatused ja § 2 muudatuste jõustumise aja.

**Eelnõu § 1 punktidega 1 ja 2** tehtavate muudatuste tulemusena jäetakse alates 2026. aasta 1. aprillist määrusest välja tööturumeetme „ettevõtluse toetamine“ raames osutatavad tööturuteenused – ettevõtluse alustamise toetus ning ettevõtluse järelteenused. Töötukassa lõpetab töötutele inimestele ja pensioniealistele muudele isikutele ettevõtluse alustamise toetuse maksmise ja järelteenuste osutamise. Edaspidi ei ole vaja koguda teenuseosutajalt andmeid ettevõtluse järelteenuste raames mentorklubis nõustamises osalemise kohta ning puudub vajadus vahetada töötukassa ja teenuseosutaja vahel infot teenuse kohta.

**Eelnõu § 1 punktiga 3** täiendatakse määruse § 57 lõigetega 12<sup>1</sup> ja 12<sup>2</sup> ning kehtestatakse rakendussätted seoses määruse muudatustega. Lõigete numeratsioon on tingitud alates 1. juulist 2027. a jõustuvast tööhõiveprogrammi muudatusest<sup>1</sup>, millega kehtestatakse § 57 lõiked 13 ja 14. Kuna eelnõukohase määruse jõustumise ajaks ei ole nimetatud sätted veel jõustunud, ei ole võimalik kehtestada uusi rakendussätteid lõigetena 15 ja 16. Seega lisatakse käesoleva muudatusega seotud rakendussätted olemasoleva lõike 12 järele lõigetena 12<sup>1</sup> ja 12<sup>2</sup>.

Lõige 12<sup>1</sup> reguleerib olukorda, kus isik taotles ettevõtluse alustamise toetust või ettevõtluse järelteenuseid enne kõnesoleva määruse muudatuste jõustumist, kuid töötukassa ei ole 31. märtsi 2026. aasta seisuga veel otsustanud, kas maksta isikule toetust või osutada järelteenuseid või mitte. Sellisel juhul otsustab töötukassa toetuse maksmise ja järelteenuste osutamise kuni 2026. aasta 31. märtsini kehtinud tingimustel ja korras.

Lõige 12<sup>2</sup> reguleerib olukorda, kus töötukassa on otsustanud §-des 29 või 30 sätestatud tööturuteenuste osutamise enne kõnesoleva määruse muudatuste jõustumist, ning siis kohaldatakse tööturuteenuste osutamisele ning toetuse ja hüvitatud järelteenuste summa tagasinõudmisele kuni 2026. aasta 31. märtsini kehtinud tingimusi ja korda. Töötukassa on tööturumeetmete seaduse või tööhõiveprogrammi alusel otsustanud tööturuteenuste osutamise, kui on tehtud otsus teenuse võimaldamise kohta. Säte tagab, et inimesed saaksid teenusel lõpuni osaleda enne määruse muudatust kehtinud tingimustel.

---

<sup>1</sup> [RT I, 31.10.2025, 1](#)

**Eelnõu § 2** sätestab määruse jõustumise 2026. aasta 1. aprillil, kuna muudatuste rakendamine nõuab ettevalmistust, nt sihtrühma teavitamine. Töötukassa kogemus näitab, et suurel osal ettevõtluskoolitusele suunatud inimestel on eesmärgiks pärast koolituse läbimist taotleda EVATit. 2024. aastal läbis 1 648 töötukassa klienti ettevõtluskoolituse ning nendest klientidest taotles hiljem ettevõtluse alustamise toetust 671 isikut ehk 40%. Ettevõtluskoolituse kestvus sõltub selle mahust ning mahukamate koolituste puhul võib olla koolituse kestvus kuni 3 kuud. Kuigi ettevõtluskoolituse õppekavad, teemad ja mahud on kujundatud selliselt, et nende läbimisel oleks töötaja valmis ettevõtlusega alustama ka ilma EVATita, tuleb muudatuse rakendamise aja valikul arvestada töötajate ootustega ja juba tegevuskavas sõlmitud kokkulepetega, mis on suunatud ettevõtluse alustamise toetuse taotlemiseks. Pärast koolituse läbimist peab ettevõtlussooviga töötajale jääma mõistlik aeg, mille jooksul peab olema tal võimalik esitada taotlus koos selle lisadokumentidega töötukassale ning vajadusel saada ka täiendavat nõustamist nt maakondlikust arenduskeskusest. 11.11.25 seisuga osaleb tellitud ettevõtluskoolitusel 290 klienti, nende koolitus kestab kuni 2026. a märtsini, seega jääb soovijatel aega EVAT taotluse esitamiseks.

### **3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõu kohased muudatused ei ole otseses puutumuses Euroopa Liidu õigusega.

### **4. Määruse mõjud**

Eelnõu muudatuste rakendamisega kaasneb mõju järgmistes valdkondades: 1) sotsiaalne, sh demograafiline mõju, 2) mõju majandusele ja 3) mõju riigivalitsemisele. Eelnõu mõju olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta regionaalarengut, infotehnoloogiat ega infoühiskonda; haridust, kultuuri ega sporti; riigikaitset ega välissuhteid ning siseturvalisust ega keskkonda, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud.

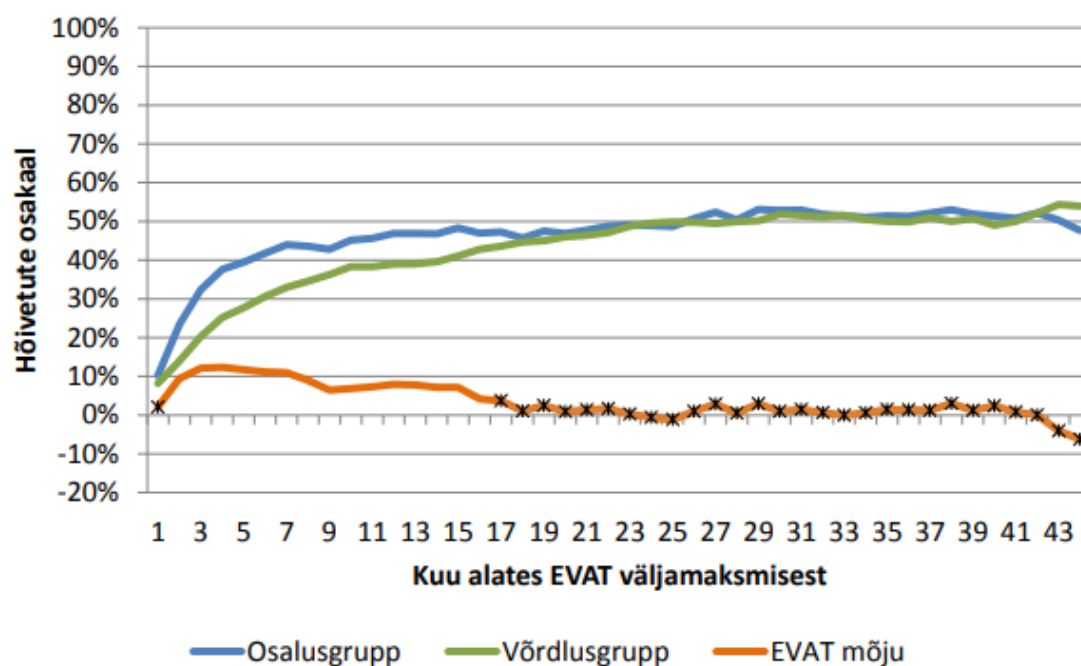
#### **4.1. Sotsiaalsed, sh demograafilised ja majanduslikud mõjud**

EVAT eesmärk on, et inimene looks majandusliku aktiivsuse (st ettevõtluse) kaudu endale püsiva tasustatud töökoha. Ettevõtluse alustamise toetust edaspidi töötukassa kaudu ei osutata, kuna teenuse tulemuslikkus on suhteliselt madal lähtudes tööhõive programmis toodud eesmärgist – majandusliku aktiivsuse kaudu püsivalt tasustatud töökoha on loonud 11–12% EVAT saajatest, selgub Maksu- ja Tolliamet ja töötukassa andmetel (vaata pikemalt allpool). EVAT teenuse mõju on põhjalikumalt käsitletud analüüsis<sup>2</sup>, kus tõdeti, et regulaarselt tasustatud hõivele on teenuse mõju esimese pooleteist aasta jooksul positiivne ja statistiliselt oluline, kuid seejärel osalus- ja võrdlusgrupi hõivemäärades erinevus kaob (vaata joonist 1). Viidatud analüüs, mis käsitles 2017–2021 EVATit saanud isikuid, näitas, et toetuse abil äriühingu loonud isikutest maksis endale alammäära ulatuses töötasu ligikaudu 12,5% (12–17 kuu jooksul pärast toetuse ülekandmist).

Lisaks on toetuse menetluse kulud suhteliselt kõrged – ainuüksi menetlemise tööjõukulu moodustas u 15% meetme kogu eelarvest 2025. aastal.

---

<sup>2</sup> Villsaar *et al.* 2014. a EVAT mõjuanalüüs, mai 2014, [https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-01/evatanalyys\\_2014.pdf](https://www.tootukassa.ee/web/sites/default/files/2022-01/evatanalyys_2014.pdf)

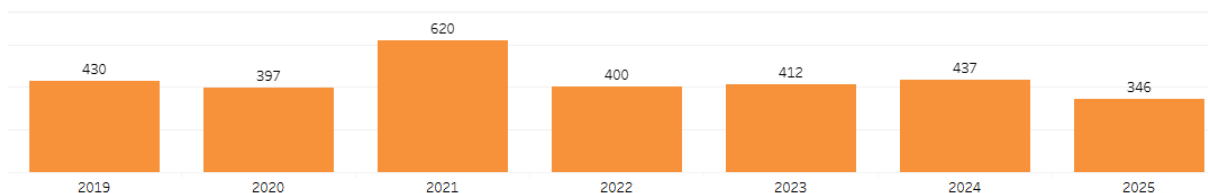


**Joonis 1.** Regulaarselt tasustatud hõive: hõivatute osakaal toetuse saajate ja võrdlusgrupi hulgas ning osalus- ja võrdlusgrupi erinevus.

Märkus: joonisel on tärniga märgitud hinnangud, mis ei ole statistiliselt olulised nivool 0,05.

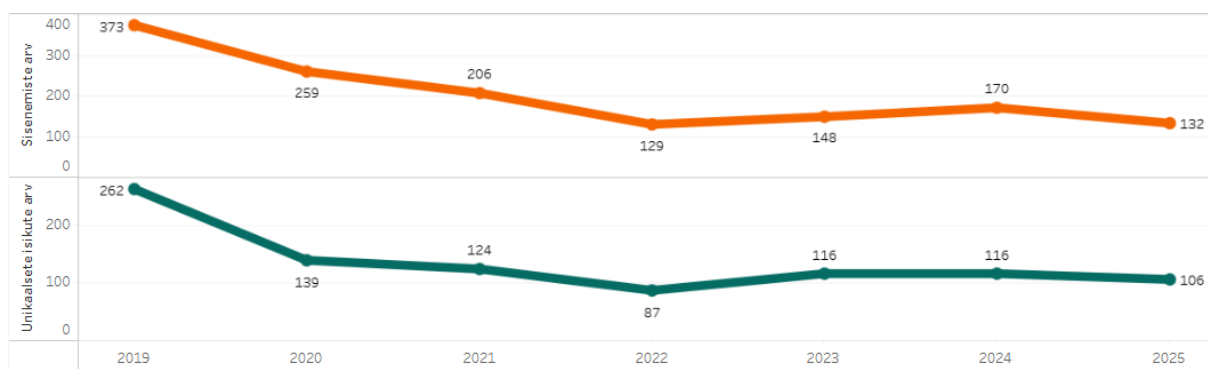
Allikas: töötukassa, Maksu- ja Tolliamet

Kuna EVATi saajate arv varieerub olenevalt aastast u 400–620 inimese vahel (vaata joonis 2), mis moodustab ca 0,4–0,7% aasta jooksul arvele tulnud töötutest, ning järelteenuse saajate arv on u 90 kuni 262 (vaata joonis 3), siis on muudatusest mõjutatud sihtrühma suurus väike.



**Joonis 2.** EVAT saajate arv

Allikas: töötukassa

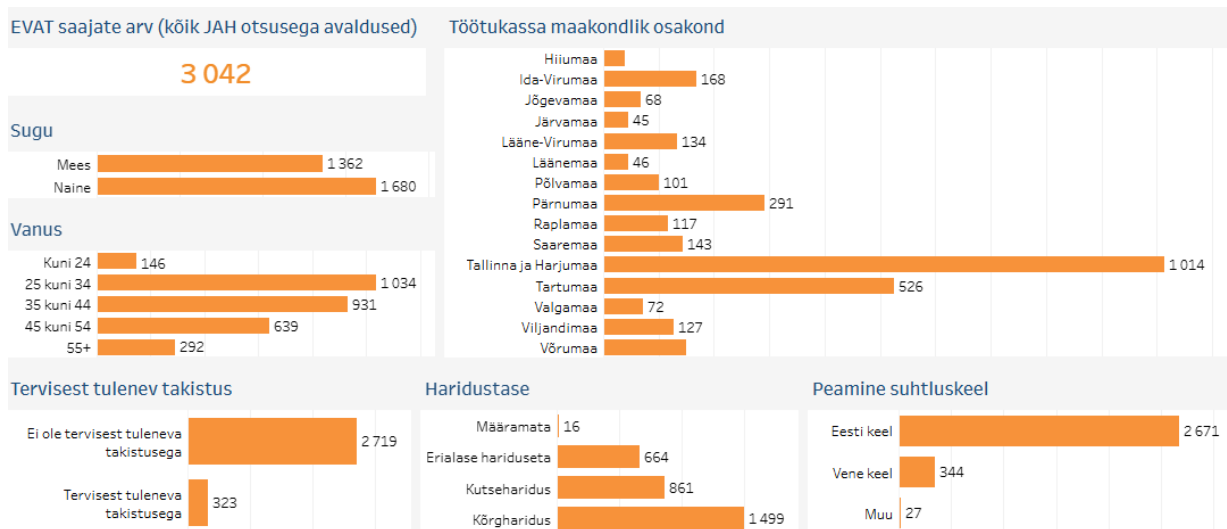


**Joonis 3.** Ettevõtluse toetamise teenuste saajate arv

Allikas: töötukassa

Ebasoovitavad mõjudena võivad ettevõtluse alustamise või arendamise teenuste kättesaadavus väheneda ja seeläbi ettevõtjaks hakkamine väheneda. Samas tööturu vajadusest tulenevat võib kiirenda töötajate tööle liikumine, kuna 2024. a EVAT saanutele kulus töötuna arvele tulekust EVAT positiivse otsuse saamiseni keskmiselt 10 kuud (mediaankestus päevades 254). Kõigi

registreeritud (sh EVAT saajate) tööle rakendumise mediaankiirus 2024. aastal oli aga 170 päeva. EVAT saajate sotsiaaldemograafiline profiil on tugev (vaata joonist 4), mis toetab nende kiiret töö leidmist.



**Joonis 4.** EVAT saanute arv ja jaotus perioodil 01.01.2019–13.11.2025

Allikas: töötukassa

Edaspidi on alustaval ettevõtjal võimalik saada teenuseid ja tuge nt EISist, mis tagab parema seose teiste EISI poolt pakutavate ettevõtlusmeetmetega. Töötukassal on võimalus jätkata piiratud tööjõu ja rahaliste vahendite tingimustes tööturuteenuste osutamist suuremas mahus tööturu mõttes prioriteetsetele sihtrühmadele, kelleks on oskusteta inimesed ja noored.

Alustava ettevõtte puhul tuleb hinnata ka majandusliku tegevuse mõju inimese toimetulekule. Majandusliku toimetuleku ja sotsiaalsete garantiide tagamiseks peaks EVATi saanud inimese sissetulek läbi ettevõtluse olema vähemalt alampalga suurus ja püsiv. Töötukassa analüüsis, kui paljud 2017–2021 EVATit saanud inimesed vastavad järgmistele tingimustele:

1. asutanud äriühingu või registreerinud füüsilisest isikust ettevõtjana (edaspidi FIE), sh FIE majandustegevus on jätkuvalt toimuv (st FIE tegevus ei tohi olla lõpetatud ega peatatud perioodil 18 kuud alates toetuse ülekandmisest);
2. äriühingu asutanud toetuse saaja on loonud endale töökoha hiljemalt kaheteistkümnendast kuust arvates toetuse ülekandmisest ja loodud töökoht on säilinud vähemalt kuni aruandlusperioodi lõpuni (s.o 18nda kuu lõpuks). Töökoht peab olema säilinud kõik kuud järjepidevalt kuni aruandlusperioodi lõpuni. Töötamise liikide osas peavad olema hõlmatud juhtimis- ja kontrollorgani liikmena tegutsemine, tööleping, võlaõiguslik teenuse osutamise leping;
3. äriühingu asutanud toetuse saaja (ei arvesta FIEsid) on maksnud 12 kuni 17 kuu eest toetuse ülekandmisest arvates endale töötasu vähemalt kehtiva töötasu alammäära ulatuses. Töötasuks loetakse sotsiaalmaksuseaduse § 2 lõike 1 punktides 1, 4, 6 või 9 nimetatud sotsiaalmaksuga maksustatud töötamisest või ettevõtlusest saadud tulu.

Selgus, et kõigile kolmele tingimusele vastas 18-kuulise aruandlusperioodi korral 12,2% ja 19-kuulise aruandlusperioodi korral 10,7%. Seega EVATi saajatest vähesed on suutnud tagada endale majanduslikuks toimetulekuks ja sotsiaalsete garantiide tagamiseks tarviliku sissetuleku läbi EVATi abil loodud ettevõtluse.

#### Kokkuvõtte hinnang mõju olulisusele

Eelnõu kohaselt edaspidi ei toeta töötukassa alustavat ettevõtjat rahaliste toetuse ega järeleteenusega. Neile u 500–600 inimesele aastas jääb kättesaadavaks lai valik tööturuteenustest, mis toetavad nende kiiret tööle rakendumist. Kuna mainitud teenuseid on kasutanud suhteliselt väike osa registreeritud töötutest, on mõjutatud sihtrühma suurus väike. Mõju ulatus majanduslikule toimetulekule on tagasihoidlik arvestades, et EVATi saajate seas on umbes kümnendik suutnud tagada endale majanduslikuks toimetulekuks ja sotsiaalsete garantiide tagamiseks piisava sissetuleku läbi EVATi abil loodud ettevõtluse. Mõju sagedus on samuti väike, kuna töötuks jäämine on pigem harva esinev sündmus. Kokkuvõttes on sotsiaalne ja majanduslik mõju ebaoluline.

#### **4.2.Mõju riigivalitsemisele**

##### **Mõju sihtrühm: töötukassa**

##### Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatused mõjutavad töötukassat, kes tööturuteenuseid osutab ja tööturutoetusi maksab, mistõttu on mõjutatud sihtrühm väike. Muudatused mõjutavad töötukassa poolt osutatavate teenuste sisu, tööprotsesse ning töökoormust. Ettevõtluse toetamise teenuste osutamise lõpetamine vähendab spetsialistide töökoormust, kes täna EVAT taotluste ja järeleteenuste menetlemisega tegelevad. Samuti võib väheneda huvi ettevõtluskoolitustoetuste vastu, mis on osade klientide puhul EVATi saamisel eeltingimuseks, see vähendab ka teenuse eelarvet. Prognoosi järgi on ettevõtluse alustamise toetamise meetme raames osutatavate järeleteenuste kulu 2026. aastal 124 000 eurot ning EVATi kulu **2,61** miljoni, kokku on meetme kulu 2,73 mln ilma muudatust rakendamata. Kui arvestada, et ettevõtluse alustamise toetuse avaldusi enam alates 01.04.2026 esitada ei saa, on prognoositav ettevõtluse alustamise toetuse kulu 2026. aastal *ca* **1,0** miljon eurot, järeleteenuse kulu ei vähene, seega ettevõtluse alustamise toetamise meetme kulu **kokkuhoid** 2026.aastal on **1,61** mln eurot. Prognoosis on arvestatud, et teenuse osutamise lõpetamisega seoses võib toetuse taotluste arv enne lõppu suurenedagi.

Muudatused eeldavad uute teenusetingimustega kohanemist, sh vähesel määral töötajate nõustamist, et töötajad oleksid kursis muudetud tingimustega ja suudaksid kliente korrektselt nõustada. Ajutiselt võib töökoormus suurenedagi seetõttu, et EVAT taotlejate arv kasvab vahetult enne uute taotluste vastuvõtmise lõpetamist esimeses kvartalis. EVAT avalduste maht on tavapärastelt kolm korda suurem positiivse otsuse saajate arvust. Seega tuleb vastata pöördumistele ning hallata üleminekuperioodil tekkivaid olukordi. Muudatustega infosüsteemides arendusi ei kaasne.

Kokkuvõttes jääb töötukassa põhiülesanne muutumatuks ja võimaldab enam tegeleda noorte ja oskusteta inimeste töövõimaluste parandamisega. Siiski nõuavad eelnõus kavandatud muudatused kohanemist, mis võib kaasa tuua ajutise töökoormuse kasvu ja kliendi nõustamise ja teenustele suunamisel teatava kohanemise vajaduse. Mõju ulatust võib seetõttu kokkuvõttes hinnata väikeseks. Mõju avaldub eelkõige muudatuste rakendamise algusajal ehk 2026. a esimeses kvartalis, mistõttu on selle avaldumise sagedus väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

##### Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Vähe mõjusate ja madala kuluefektiivsusega tööturuteenuste lõpetamine võimaldab kasutada töötuskindlustusvahendeid paremini suunatult ja säästlikumalt. Keskendumine noortele, oskusteta inimestele ja kiiremale tööle liikumisele võimaldavad suunata töötukassa vahendeid eesmärgipärasemalt. Muudatuste rakendamisega võib kaasneda ajutine töökoormuse kasv ja

uute tingimustega kohanemise vajadus, kuid infosüsteemide arendusvajadus puudub. Mõju avaldumise ulatus on väike ning sagedus väike. Ebasoovitavaid mõjusid ei prognoosita.

## 5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Tööhõiveprogrammi tööturuteenuseid ja -toetusi rahastatakse tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitalist (edaspidi *sihtkapital*) ja ESF+ vahenditest ning välisvahendite riiklikust kaasfinantseeringust. Eelnõu muudatuste rakendamisega ei kaasne riigieelarvele lisakulusid ega -tuluseid.

Kokkuvõttes vähenevad perioodil 2026–2029 tööhõiveprogrammi tööturuteenuste kulud sõltuvalt aastast **1,6–2,5 miljoni euro võrra** (vt tabel 1).

**Tabel 1. Tööhõiveprogrammi kogukulu perioodil 2026–2029**

	2026	2027	2028	2029
Kogukulu: kehtiv	73 467 740	74 128 473	74 932 097	76 409 058
Kogukulu: muudatusega	71 853 140	71 577 873	72 416 597	73 940 358
<b>Kulude muutus</b>	<b>-1 614 600</b>	<b>-2 550 600</b>	<b>-2 515 500</b>	<b>-2 468 700</b>

Allikas: töötukassa

## 7. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. aprillil 2026. a.

## 8. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile ja Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning arvamuse andmiseks töötukassale, Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutusele, Eesti Ametühingute Keskliidule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO ja Eesti Puuetega Inimeste Kojale.

Muudatusi arutas 05.11.2025 töötukassa nõukogu ja otsustas ettevõtluse toetamise tööturumeetme raames teenuste osutamise töötukassa kaudu lõpetada. Töötukassa nõukogu otsusest lähtuvalt on ette valmistatud tööhõiveprogrammi muutmise eelnõu. Vastavalt tööturumeetmete seaduse § 6 lõikele 6 kiidab enne Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks esitamist tööhõiveprogrammi heaks töötukassa nõukogu. Eelnõu esitatakse heakskiitmiseks töötukassa nõukogu 16.12.2025. aasta koosolekule.