

Vabariigi Valitsuse määruse „Kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2026–2029“ 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 2025 teha Vabariigi Valitsusele ettepaneku kehtestada aastateks 2026–2029 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 Tamme (tel 5912 7349; Deisi.Tamme@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 2026. 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 2026–2029.

3. Eelnõu sisu

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Paragrahv 1 sätestab kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastateks 2026–2029. Töötukassa nõukogu tegi 27. augustil 2025 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 2025. aasta suvisest majandusprognoosist. Prognoosi kohaselt on käesoleval aastal oodata aeglast majanduskasvu (0,8%). Alates järgmisest aastast majanduskasv kiireneb, kuid püsib siiski mõõdukal tasemel (2,5%). Tööturu osas oodatakse võrdlemisi stabiilset olukorda. Käesolevaks aastaks oodatakse töötuse määra püsimist sarnasel tasemel eelmise aastaga (7,6%) ning 2026. aastal selle vähenemist 7%-ni. Kiire palgakasv on aeglustunud ning aeglustub järgmisel aastal veelgi – kui kahel eelneval aastal ulatus aastane palgakasv üle 8%, siis selle aasta palgakasv on Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt 5,7% ja järgmisel aastal 5,2%. Käesolevaks aastaks oodatakse taas hinnakasvu kiirenemist 5,4%-ni, kuid järgmisel aastal on Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt hinnakasv uuesti aeglustumas 3,5%-ni. Ülejäänud prognoosiperioodil (2027–2029) kasvab SKP aeglases tempos, töötus veidi väheneb ning hinna- ja palgakasv aeglustuvad.

2024. aastal oli töötuna arvel keskmiselt päevas *ca* 50 300 inimest, mida oli *ca* 1 100 võrra vähem kui 2023. aastal. 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. ja 2024. aastal). Prognoosi kohaselt muutub registreeritud töötute arv selle aasta teises pooles sarnaselt 2024. aasta teise poolaastaga ning jõuab 2026. aasta esimeses kvartalis *ca* 48 800-ni. 2025. aasta keskmiseks registreeritud töötute arvuks prognoositakse *ca* 46 700. 2026. aastal on registreeritud töötuid prognoosi kohaselt keskmiselt *ca* 45 600 (*ca* 1 100 võrra vähem kui 2025. aastal). Aastateks 2027–2029 prognoositakse, et registreeritud töötute arv langeb ja jõuab 2029. aastaks *ca* 43 300 töötujuurde.

Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvise majandusprognoosi kohaselt laekub käesoleval aastal töötuskindlustusmaksetest 325,6 miljonit eurot ja järgmisel aastal 344,6 miljonit eurot. Koos hõive- ja palgakasvuga suurenevad laekumised aasta-aastalt ning 2029. aastal ulatuvad laekumised 396,5 miljoni euronii aastas.

Hüvitiste kulu koos sotsiaalmaksuga on 2026. aastal *ca* 239,2 miljonit eurot. Töötuskindlustuse kogukulu on 373,3 miljonit eurot. Töötuskindlustuse tulude ja kulude arvestus maksemääraga 2,4% aastateks 2026–2029 on esitatud tabelis 1.

Sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis

Alates 1. jaanuarist 2026 kehtima hakkava baasmääras töötuskindlustushüvitisega seoses nimetatakse hetkel kehtiv töötuskindlustushüvitis ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks, kuid selle saamise tingimused ei muutu. Käesolevas peatükis on keskendutud sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele (tekstis kasutatud ka terminit 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 kindlustusstaazist 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 2025. aastal Eestis keskmiselt 46 743 registreeritud töötut, mida on *ca* 3,6 tuh võrra vähem kui 2024. aastal (2024. aastal keskmiselt 50 297). Uusi registreeritud töötuid (aegrea võrreldavuse eesmärgil ilma rahvusvahelise kaitse saajateta, kes enamasti ei kvalifitseeru töötuskindlustushüvitisele) lisandub 2025. aastal prognoosi kohaselt 81 339. Käesoleval ja eelmisel aastal on uute registreeritud töötute seas tavapärasest rohkem viimaselt töökohalt koondatud (pea 15% uutest töötutest; 2021.–2022. aastal oli sama näitaja *ca* 12%). Koondamiste suurema osakaalu tõttu on ka töötuskindlustushüvitise määramiste osatähtsus uutest registreeritud töötutest tavapärasest kõrgem.

Prognoosis on eeldatud, et 2025. aastal arvele tulevatest uutest töötutest määratakse töötuskindlustushüvitis 39,2%-le ning töötuskindlustushüvitise määramise otsuseid on 2025. aastal 31 885 (2024. aastal oli 33 185 määramise otsust). Alates 2025. aastast koos majandusolukorra paranemisega väheneb uute registreeritud töötute arv aasta-aastalt. Töötuskindlustushüvitise määramiste osakaal uutest töötutest langeb 2026. aastal 38,5%-ni, järgnevatel aastatel prognoositakse vastavaks osakaaluks 35–37%.

Töötukassa prognoosib 2025. aasta töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 144,8 miljonit eurot ning 2026. aasta kuluks 138,7 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil on töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu suurusjärgus 137,4–138,4 miljonit eurot aastas.

Registreeritud töötute arvu prognoosist lähtuvalt toimub aastatel 2025–2029 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.

Baasmääras töötuskindlustushüvitis

Alates 1. jaanuarist 2026 alustatakse baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmist isikutele, kellel on töötuna arvele võtmisele eelnenud 36 kuu jooksul vähemalt 8 kuud töötuskindlustusstaazi. Baasmääras töötuskindlustushüvitist makstakse kuni 180 päeva ja hüvitise suurus on kõigile sama, 50% eelneva kalendriaasta töötasu alammäärast. Kui tööturuolukord on keerulisem, pikendatakse hüvitist 240 päevani.

Arvestades uute registreeritud töötute arvu ja baasmääras töötuskindlustushüvitise määramiste osakaalu prognoosi, jääb aastatel 2026–2029 hüvitise määramiste arv aastas *ca* 20 000 juurde. Hüvitise maksmise kestuse prognoosis on eeldatud, et baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise kestus on sama pikk nagu sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise 180-päevaste hüvitiste maksmise kestus, kuna eelnevate aastate andmete põhjal ei ole näha suuri erinevusi miinimumsuuruses hüvitise saajate ja teiste hüvitise saajate maksmise kestuse vahel 180-päevaste

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>

hüvitiste grupis. Prognoosiperioodil jääb baasmääras töötuskindlustushüvitise keskmine kestus 117 ja 120 päeva vahele.

Prognoosi kohaselt on baasmääras töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu 2026. aastal *ca* 37,4 miljonit eurot. 2027. aastal langeb kulu *ca* 1,7 miljoni võrra, peale mida hakkab kulu töötasu alammäära suurenemise tõttu tõusma, jõudes 2029. aastaks *ca* 37,6 miljonini.

Kindlustushüvitis koondamise korral (koondamishüvitis)

Koondamishüvitise saajate arv on 2025. aasta esimesel poolaastal veidi vähenenud võrreldes eelmise aasta sama perioodiga. Kuna Rahandusministeeriumi prognoosi järgi on käesoleval aastal oodata väikest majanduskasvu, prognoositakse, et aasta kokkuvõttes on 2025. aastal koondamishüvitise saajaid veidi vähem kui eelmisel aastal (7 951 määramist). 2026. aastal langeb koondamishüvitise hüvitise saajate arv 7 500 peale ning edasistel aastatel samuti järk-järgult väheneb, jõudes 2029. aastal 6 658 määramiseni.

Kui 2024. aastal oli koondamishüvitise keskmine suurus 2 753 eurot, siis 2025. aastaks prognoositakse keskmiseks hüvitise suurusks 3 088 eurot. Koos keskmise palga kasvuga kasvab ka hüvitise suurus aasta-aastalt ja jõuab 2029. aastaks 3 687 euroni.

Töötukassa prognoosib koondamishüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 2025. aastal ligi 24,6 miljonit eurot. Ülejäänud prognoosiperioodil jääb koondamishüvitise kulu vahemikku 24–24,5 miljonit eurot aastas.

Hüvitis tööandja maksejõuetuse korral (maksejõuetushüvitis)

Kuna eelmisel aastal oli majandus veel langusfaasis (–0,3%) ja 2025. aasta alguses toimus lennufirma Nordica maksejõuetuks tunnistamine, siis 2025. aasta esimeses pooles on maksejõuetushüvitise määramiste arv olnud tavapärasest märgatavalt kõrgem. Seetõttu prognoositakse, et hüvitise saajate arv tuleb 2025. aastal viimaste aastate keskmisest tunduvalt suurem ehk 1 429. 2026. aastaks prognoosib Rahandusministeerium mõõdukat majanduskasvu (2,5%), mistõttu prognoositakse hüvitise saajate arvu vähenemist 2026. aastal. Kuna aastateks 2025–2029 prognoositakse majanduskasvu, siis väheneb maksejõuetushüvitise saajate arv järk-järgult ka ülejäänud prognoosiperioodil.

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. 2025. aastaks prognoositakse keskmiseks hüvitise summaks 4 620 eurot ning 2026. aastaks 4 714 eurot. Aastatel 2026–2029 suureneb keskmine hüvitise summa ühtlaselt, jõudes 2029. aastaks 5 445 euroni.

Töötukassa prognoosib maksejõuetushüvitise sotsiaalmaksuta kuluks 2025. aastal 6,6 miljonit eurot. 2026. aastal paranenud majandusolukorra tõttu väheneb kulu 6,1 miljoni euroni, misjärel hakkab koos keskmise palga kasvuga uuesti tõusma.

Aktiivsed tööturumeetmed

Prognoosi järgi on aktiivsete meetmete kulu töötuskindlustusvahenditest 2026. aastal 65,8 miljonit eurot. Seoses välisrahastuse lõppemisega tööalase rehabilitatsiooni osutamiseks 2027. aasta lõpuks, kasvab aktiivsete meetmete kulu töötuskindlustusvahenditest 2028. aastaks 73,4 miljoni euroni ning 2029. aastal 74,8 miljoni euroni.

2026. aastal kaetakse aktiivsete tööturumeetmete kulud baasmääras töötuskindlustuse ja sellelt makstava sotsiaalmaksu ulatuses (42,3 miljonit eurot) sihtkapitali kogunenud vahenditest ning ülejäänud osa teenuste kuludest jaotub I ja II sihtfondi laekumistest võrdselt. Aktiivsete tööturumeetmete osutamiseks tuleb 2026. aastal aktiivsete tööturumeetmete osutamiseks sihtkapitali kanda 5,3% I sihtfondi ja 9,8% II sihtfondi töötuskindlustusmakse laekumistest. Aastate 2027–2029 osas on eeldatud, et aktiivsete tööturumeetmete kulud kaetakse täies mahus jooksva aasta töötuskindlustusmaksete laekumistest ning kulud kaetakse 50% ulatuses I sihtfondi ja 50% ulatuses II sihtfondi vahenditest. Aktiivsete tööturumeetmete kulude katmiseks on aastatel 2027–2029 I sihtfondi töötuskindlustusmakse laekumistest vaja sihtkapitali üle kanda 14–14,9% ning II sihtfondi laekumistest 26–27,6%.

Tegevuskulud

2025. aasta tegevuskulude puhul on lähtutud käesolevaks aastaks kinnitatud tegevuskulude eelarvest (65,1 miljonit eurot). 2026. aasta kulude prognoosimisel on võetud aluseks 2025. aasta tegevuskulude eelarve ning arvestatud Rahandusministeeriumi palga- ja hinnakasvu prognoosidega. Prognoosi kohaselt on töötukassa tegevuskulud 2026. aastal 68,3 miljonit eurot, suurenedes 2029. aastaks järkjärgult 76,8 miljoni euroni.

Paragrahviga 2 tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 19. septembri 2024. a määrus nr 59 „Kindlustatu ja tööandja töötuskindlustusmakse määrad aastatel 2025–2028“ ja sätestatakse määruse jõustumine 1. jaanuaril 2026. 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. 2025. aasta Rahandusministeeriumi suvise majandusprognoosi kohaselt hakkab Eesti majandus käesoleval aastal aegamisi taastuma. Prognoosi kohaselt kasvab 2025. aastal SKP 0,7%, kuid perioodil 2026–2029 majanduskasv kiireneb, olles 2026. aastal 2,5%, 2027. aastal 2,3%, 2028. aastal ja 2029.aastal 2,2%. Võrreldes 2023. aastaga (6,4%) kasvas 2024. aastal 15–74-aastaste töötuse määr 7,6%-ni. 2025. aasta esimeses kvartalis kasvas töötuse määr veelgi, 8,6%-ni, mis on viimaste aastate kõrgeim näitaja, kuid langes 2025.a teises kvartalis 7,8%-ni. Registreeritud töötuse määr (16–pensioniiga) oli 2023.aastal (7,4%) küll kõrgem kui üldine töötuse määr, kuid erinevalt üldise töötuse määrast langes 2024.aastal 7,1%-ni. 2025. aasta I-kvartalis oli registreeritud töötuse määr 7,2% ning II-s kvartalis langes 6,4%-ni. Rahandusministeeriumi suvise prognoosi kohaselt püsib käesoleval aastal töötuse määr veel kõrgel (prognoosi kohaselt 7,6%), kuid hakkab seejärel langema, jõudes 2029. aastal 6,6%-ni. Töötukassa prognoosi kohaselt muutub aastatel 2026–2029 registreeritud töötute arv sarnaselt Rahandusministeeriumi töötute üldarvu prognoosile. Töötukassa prognoosi kohaselt on 2026. aastal registreeritud töötuid keskmiselt kuus arvel *ca* 45 600 (*ca* 1 100 võrra vähem kui aastal 2025). Aastateks 2027–2029 prognoosib töötukassa registreeritud töötute arvu langust, jõudes 2029. aastal prognoosi kohaselt *ca* 43 300 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. 2024. aastal oli Eesti Maksu- ja Tolliameti andmetel töötuskindlustusmaksete laekumiste järgi unikaalsete kindlustatud isikute arv 645 528, mis moodustab 15–74-aastasest majanduslikust aktiivsest rahvastikust (tööjõust) 85% 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 (baasmääras või sissetulekupõhine) 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 2025. aastaga hakkab töötukassa prognoosi kohaselt alates 2026. aastast majandusliku olukorra

paranemise tõttu töötuskindlustus-, koondamis- ja maksejõuetushüvitise määramiste arv langema. Prognoosi kohaselt on 2026. aastal sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise uusi määramisi kokku ca 30 300, mis moodustab 38,5% 2026. aastaks prognoositud uutest registreeritud töötutest ning aastatel 2027–2029 jääb vastav osakaal vahemikku 35%–37% (ca 27 200–28 800 uut töötuskindlustushüvitise määramist aastas). Baasmääras töötuskindlustushüvitise määramisi on 2026–2029 aastatel ca 20 000 määramist aastas, mis moodustab 26% prognoositavatest uutest registreeritud töötutest. Koondamishüvitiste määramiste osatähtsus töötuskindlustushüvitiste määramistest on prognoosi kohaselt 2026. aastal 28,3% (ca 7 500 määramist aastas), mida on vähem võrreldes 2025. aastaga (ca 7 900 määramist). Perioodil 2027–2029 langeb koondamishüvitise määramiste arv prognoosi järgi veelgi (ca 6700–7100 määramist aastas) ning 2029. aastaks langeb määramiste osakaal töötuskindlustushüvitise määramistest ca 28%-ni. Kuna Rahandusministeeriumi majandusprognoosi järgi hakkab alates 2026. aastast majandus taas kasvama, siis võrreldes 2025. aastaga väheneb perioodil 2026–2029 ka maksejõuetushüvitise määramiste arv (ca 1200–1300 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 2026. 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 (v.a töötutoetust) 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 (2026. aastal 5,3% I sihtfondist ja 9,8% II sihtfondist), millest rahastatakse tööturuteenuseid ja tööturutoetusi (v.a töötutoetust). 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 2026. aastaks. Töötukassa prognoosi kohaselt moodustab 2026. aastal tööhõiveprogrammi² raames aktiivsetes meetmetes töötute osalemiste arv 34% kuu jooksul registreeritud töötute arvust (ca 18 000 osalemist kuus), mistõttu võib sihtrühma suurus pidada keskmiseks. Mõju sagedus on harv, kuna töötuskindlustusmakse

² Vabariigi Valitsuse 29.09.2023 määrus nr 90 „Tööhõiveprogramm 2024–2029“. RT I, 22.06.2024, 2. [Tööhõiveprogramm 2024–2029–Riigi Teataja](#). Prognoosis arvestatud nõukogus heakskiidu saanud teenuste kärbetega.

määrad kehtestatakse järgmiseks neljaks kalendriaastaks hiljemalt jooksva kalendriaasta 15. oktoobriks.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

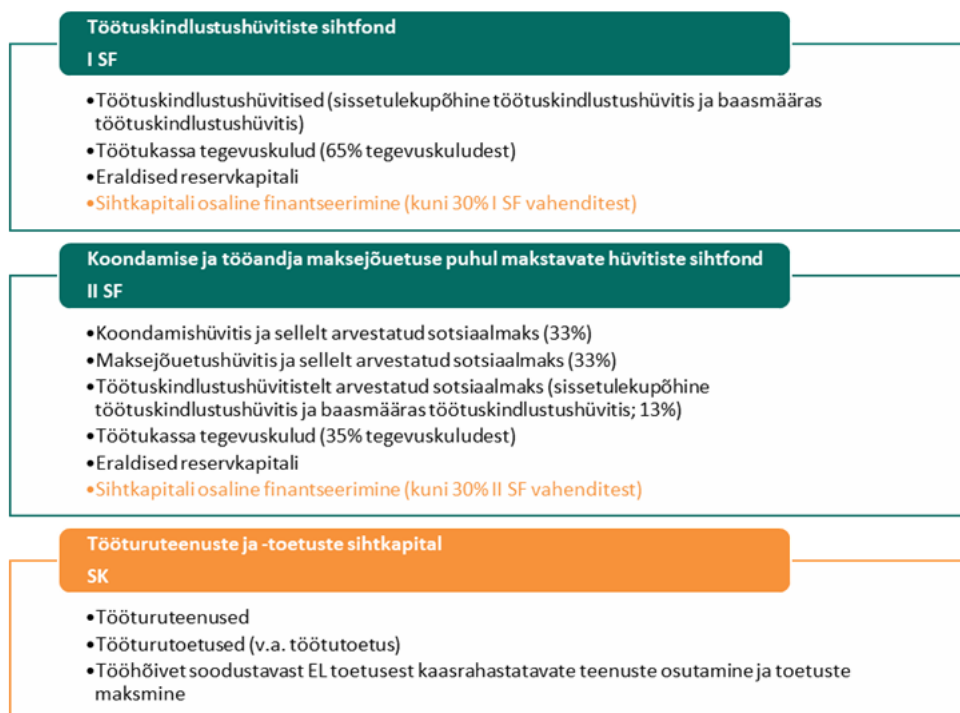
Mõju ulatus ning mõju sagedus on väike, sihtrühma suurus on keskmine. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

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. Maksemäärade kehtestamisel on oluline mõju, sest töötuskindlustusmaksetest laekunud vahenditest rahastatakse töötukassa pakutavaid tööturuteenuseid, -toetusi 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 2026. aastaks ja järgmiseks kolmeks aastaks avalike ülesannete täitmiseks vajalikud vahendid. 1. jaanuarist 2026 jõustub töötuskindlustusseaduse muudatus, mille kohaselt hakkab kehtima baasmääras töötuskindlustushüvitis (rahastatakse töötuskindlustusvahenditest) ning kaotatakse töötutoetus, kuid 01.01.2026 seisuga kehtivate perioodidega toetused makstakse lõpuni (rahastatakse riigieelarve vahenditest). Senine

töötuskindlustushüvitis nimetatakse ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks ja selle saamise tingimusi ei muudeta (rahastatakse töötuskindlustusvahenditest) (vt täpsemalt ülal). Baasmääras töötuskindlustushüvitise lisandumisega suurenevad 2026. aastal ja järgmistel aastatel töötuskindlustuse kulud, mida rahastatakse I sihtfondist (hüvitiselt makstavat sotsiaalmaksu kaetakse II sihtfondist). Baasmääras töötuskindlustuse kulu koos sotsiaalmaksuga on aastast ca 40 miljonit eurot, mistõttu tänaste maksemäärade korral kasvab lähiaastatel surve töötuskindlustusvahenditele.

Prognoosi kohaselt on töötuskindlustuse kogutulud (laekumised töötuskindlustusmaksetest, investeerimistulu) 2026. aastal 358,3 miljonit eurot ja kogukulud (hüvitised ja hüvitistelt makstav sotsiaalmaks, tööturuteenused, töötukassa tegevuskulud) 373,3 miljonit eurot ning tuleb ca –15 miljonit eurot. 2026. aastal tuleb töötuskindlustusvahenditest rahastatavate tööturumeetmete kulude katmiseks sihtkapitali kanda kindlustatute sihtfondist 5,3% (11,8 miljonit eurot) ja tööandjate sihtfondist 9,8% (11,8 miljonit eurot) ehk kokku 23,6 miljonit eurot.

Ülejäänud prognoosiperioodil suurenevad töötuskindlustuse tulud ja kulud aasta-aastalt ning kogutulem püsib positiivne (4,3–22,6 miljonit eurot aastas), vaatamata sellele, et I sihtfondi tulem on ka 2027. ja 2028. aastal negatiivne. Aastatel 2027–2029 on vaja sihtkapitali üle kanda 14,0–14,9% I sihtfondist ja 26,0–27,6% II sihtfondi töötuskindlustusmaksete laekumistest.

Kuigi tööturuteenuste, tööturutoetuste ja hüvitiste osutamine on töötukassa peamiseks tegevuseks, siis baasmääras töötuskindlustuse kulu lisandumise tõttu, peab töötukassa järgmistel aastatel leidma selle kulu katteks uusi vahendeid või tõstma olemasolevaid vahendeid ümber, mistõttu võib mõju ulatust pidada tervikuna keskmiseks. 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 töötuskindlustusmaks määratakse kehtestatakse kord aastas.

Ebasoovitavad mõjud

Prognoosi kohaselt on 2026. aastal töötukassa kogutulem negatiivne (ca –15 miljonit eurot), sh I sihtfondi tulem ca –3,5 miljonit eurot. Perioodil 2027–2029 on prognoosi kohaselt aasta kogutulem küll positiivne, kuid kuni 2028. aastani on I sihtfondi tulem jätkuvalt negatiivne (2027. aastal ca –11,5 miljonit eurot ning 2028. aastal ca –7,4 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 tööturutoetuste osutamine või ei piisa olemasolevatest vahenditest hüvitiste ning tööturuteenuste ja tööturutoetuste osutamiseks kriisiolukorras, mis võib mõjutada negatiivselt töötushüvitisi ja tööturuteenuseid saavaid inimesi negatiivselt. Samuti võib kasvada surve tõsta töötuskindlustuse maksemäärasid. Seetõttu on oluline tagada hüvitiste ja tööturuteenuste osutamiseks vajalik jätkusuutlikkus. Kuna tööturuteenuste-, tööturutoetuste- ja hüvitiste osutamine on töötukassa peamiseks tegevuseks, siis võib eeldada, et töötukassa leiab nende osutamiseks alternatiivseid katteallikaid või suudab reorganiseerida olemasolevaid hüvitisi või tööturuteenuseid ja tööturutoetusi sellisel moel, mis ei mõjuta sihtrühma negatiivselt. Seega võib ebasoovitavate mõjude esinemise riski hinnata madalaks.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

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

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

Aastate 2026–2029 töötuskindlustuse tulude ja kulude prognoos on tabelis nr 1. Kuigi registreeritud töötute arv väheneb järgnevatel aastatel mõnevõrra, püsivad palga- ja hinnakasvu tõttu hüvitiste ja aktiivsete tööturumeetmete kulud suhteliselt kõrged. Seoses baasmääras töötuskindlustushüvitise rakendamisega suurenevad töötuskindlustuse kulud alates 2026. aastast ca 40–43 miljoni euro võrra aastas. Lisanduvaid kulusid tasandab mõnevõrra tööturuteenuste muudatustega kaasnev kokkuhoid, kuid teisalt tõstavad töötuskindlustuse kulusid aktiivsete tööturumeetmete välisvahenditest rahastamise lõppemine ning kulude ületulek töötuskindlustusvahenditesse. Kui maksemäär on 2,4%, on töötuskindlustuse tulud 2026. aastal prognoosi kohaselt 358,3 miljonit eurot ja kulud 373,3 miljonit eurot ning tulem 15 miljoni euro ulatuses negatiivne. 2026. aasta lõpuks on prognoositav töötuskindlustuse netovara maht 577,8 miljonit eurot. Töötukassa netovara koosneb I ja II sihtfondi, sihtkapitali ja kohustusliku reservi vahenditest. Aastatel 2027–2029 on töötuskindlustuse tulem positiivne, jäädes vahemikku 4,3–22,6 miljonit eurot ning netovarad kasvavad 2029. aasta lõpuks 614,8 miljoni euroni.

Tabelis on eraldi välja toodud vabad vahendid töötuskindlustushüvitise sihtfondis (I SF) ning koondamise ja tööandja maksejõuetuse puhul makstavate hüvitiste sihtfondis (II SF), sest II sihtfondi vahenditest võib katta I sihtfondi puudujääki, vastupidi aga mitte. Välja on toodud vahendite maht ka tööturuteenuste ja -toetuste sihtkapitalis, millega sihtfondide puudujääke katta ei saa. Tabelist on näha, et kuna aktiivsete tööturumeetmete kulu rahastatakse 2026. aastal osaliselt sihtkapitali kogunenud vahendite arvelt, on sihtkapitali tulem 39,8 miljoni euro ulatuses negatiivne. Ka esimese sihtfondi tulem jääb 2026. aastal 3,5 miljoni euro ulatuses negatiivseks ning püsib negatiivne ka 2027. ja 2028. aastal.

Tabel 1. Töötuskindlustuse tulude ja kulude arvestus aastateks 2026–2029 maksemääraga 2,4%.

		2026	2027	2028	2029
1	SKP reaalkasv	2,5%	2,3%	2,2%	2,2%
2	Keskmine palk	2 201	2 305	2 409	2 514
3	Keskmise palga kasv	5,2%	4,7%	4,5%	4,4%
4	Tarbijahinnaindeks	3,5%	2,4%	2,3%	2,0%
5	Töötuse määr (15-74a)	7,0%	6,7%	6,7%	6,6%
6	Töötute arv (ILO töötute arv)	52 905	50 308	49 890	49 220
7	Registreeritud töötute arv (keskmiselt päevas)	45 633	44 640	43 959	43 283
8	Likviidsusreservi tulusus	1,9%	2,1%	2,3%	2,5%
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 SF</i>	<i>5,3%</i>	<i>14,0%</i>	<i>14,9%</i>	<i>14,5%</i>
12	<i>Sihtkapitali ülekantavate vahendite määr: II SF</i>	<i>9,8%</i>	<i>26,0%</i>	<i>27,6%</i>	<i>27,0%</i>
	Tulud				
13	Töötuskindlustusmaksed kokku	344 559 589	362 472 945	379 472 945	396 539 189
14	I SF: kindlustatute töötuskindlustusmaksed (tekkepõhine)	223 963 733	235 607 414	246 657 414	257 750 473

15	II SF: tööandjate töötuskindlustusmaksed (tekkepõhine)	120 595 856	126 865 531	132 815 531	138 788 716
16	Ülekantavad vahendid sihtkapitali	23 579 938	66 050 925	73 431 276	74 829 925
17	I SF-st sihtkapitali ülekantavad vahendid	11 789 969	33 025 462	36 715 638	37 414 963
18	II SF-st sihtkapitali ülekantavad vahendid	11 789 969	33 025 462	36 715 638	37 414 963
19	Investeerimistulu	13 741 361	14 804 166	16 334 780	18 060 253
20	I SF investeeringistulu	4 753 137	5 198 396	5 413 947	5 710 281
21	II SF investeeringistulu	4 354 474	5 502 880	6 378 195	7 352 498
22	SK investeeringistulu	2 501 471	1 746 159	1 961 457	2 191 843
23	Reservi investeeringistulu	2 132 280	2 356 730	2 581 181	2 805 631
24	TÖÖTUSKINDLUSTUSE KOGUTULU	358 300 950	377 277 111	395 807 725	414 599 442
25	I SF KOGUTULU	216 926 901	207 780 348	215 355 724	226 045 791
26	II SF KOGUTULU	113 160 361	99 342 949	102 478 087	108 726 252
27	SK KOGUTULU	26 081 409	67 797 084	75 392 733	77 021 768
28	RESERVI KOGUTULU	2 132 280	2 356 730	2 581 181	2 805 631
	Kulud				
29	Hüvitised ja hüvitistelt makstav sotsiaalmaks	239 177 793	235 827 999	238 443 420	240 350 920
30	Sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu	138 696 366	137 361 142	138 041 183	138 405 607
31	Baasmääras töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksuta kulu	37 398 602	35 700 102	36 656 562	37 644 865
32	Koondamishüvitise kulu ilma sotsiaalmaksuta	24 156 366	23 966 401	24 415 947	24 549 278
33	Maksejõuetushüvitise kulu ilma sotsiaalmaksuta	6 062 039	6 310 886	6 437 413	6 588 982
34	Sotsiaalmaks hüvitistelt (välja arvatud BTKH)	28 002 601	27 848 453	28 126 962	28 268 355
35	Sotsiaalmaks baasmääras töötuskindlustushüvitiselt	4 861 818	4 641 013	4 765 353	4 893 832
36	Teenused töötuskindlustusvahenditest	65 840 358	66 050 925	73 431 276	74 829 925
37	Tööhõiveprogramm	65 840 358	66 050 925	73 431 276	74 829 925
38	Tegevuskulud	68 257 595	71 096 916	73 931 128	76 773 528
39	TÖÖTUSKINDLUSTUSE KOGUKULU	373 275 746	372 975 839	385 805 824	391 954 373
40	I SF KOGUKULU	220 462 405	219 274 239	222 752 978	225 953 265
41	II SF KOGUKULU	86 972 983	87 650 675	89 621 570	91 171 183
42	SK KOGUKULU	65 840 358	66 050 925	73 431 276	74 829 925
43	RESERVI KOGUKULU				
	Jooksvate tulude ja kulude vahe				
44	Aasta kogutulem	-14 974 796	4 301 271	10 001 901	22 645 069
45	I SF TULEM	-3 535 504	-11 493 891	-7 397 254	92 526
46	II SF TULEM	26 187 378	11 692 273	12 856 518	17 555 069
47	SK TULEM	-39 758 950	1 746 159	1 961 457	2 191 843
48	RESERVI TULEM	2 132 280	2 356 730	2 581 181	2 805 631
	Varad				
49	NETOVARA (I SF, II SF, SK ja reserv)	577 836 285	582 137 556	592 139 458	614 784 527
50	Vabad vahendid I SF-s	202 903 829	192 941 812	187 222 325	189 138 511
51	Vabad vahendid II SF-s	214 788 456	227 305 585	241 065 516	259 602 555
52	Sihtkapital	68 156 095	69 902 255	71 863 712	74 055 555
53	Reserv	91 987 905	91 987 905	91 987 905	91 987 905

Allikas: töötukassa. Aluseks Rahandusministeeriumi 2025. aasta suvine majandusproгноos (edastatud töötukassale 5.08.2025).

Märkused: I SF – töötuskindlustushüvitiste sihtfond, II SF – koondamise ja tööandja maksejõuetuse hüvitise sihtfond, SK – tööturuteenuste ja –toetuste sihtkapital. Tabelis on arvutused teostatud ümardamata arvudega.

8. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 1. jaanuaril 2026. 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 Keskorganisatsioonile TALO ja Eesti Tööandjate Keskliidule.

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

Määruse eelnõu on koostatud vastavalt töötukassa nõukogu 27.08.2025 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 Keskorganisatsioon TALO (1 nõukogu liige);
- 3) Eesti Tööandjate Keskliit (2 nõukogu liiget).