

Töötuskindlustuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kehtivas töötushüvitiste süsteemis pakub inimesele töötuse korral kaitset tema eelnevast sissetulekust sõltuv töötuskindlustushüvitis, mida reguleerib töötuskindlustuse seadus (TKindLS), ja töötutoetus, mida reguleerib tööturumeetmete seadus (TöMS).

Töötuskindlustushüvitise eesmärk on töötuse korral kompenseerida kindlustatule tööotsingute ajaks osaliselt tema kaotatud sissetulek. Töötuskindlustushüvitise saamise eeldus on eelnev töötamine ja kindlustusmaksete maksmine. Töötuskindlustusmakseid kogutakse kindlal otstarbel, mistõttu inimestele on selge, mida neile selle eest vastu pakutakse.

Töötutoetuse eesmärgid ja maksmise kriteeriumid on vastuolulised. Töötutoetuse saamine ei eelda inimeselt töötuskindlustussüsteemi ega riigi maksusüsteemi panustamist. Töötutoetus on töötushüvitiste süsteemist makstav sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi segatoetus, mille eesmärk on töötuse ajal ennetada puudust ja vaesust. Sama eesmärki täidab ka sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) alusel makstav toimetulekutoetus. Töötutoetuse puhul ei hinnata inimese tegelikku abivajadust nii, nagu hinnatakse toimetulekutoetuse puhul. Suurema abivajadusega inimesed saavad rahalist toetust nii Eesti Töötukassast (edaspidi *töötukassa*) kui ka kohalikust omavalitsusest. Inimese vaatest on kahe toetuse taotlemine ebamugav ning ka riigi vaatest ei ole kahe sarnase iseloomuga toetuse administreerimine mõistlik.

Kehtivad töötushüvitiste tingimused on lisaks kaasa toonud olukorra, kus töötute hulgas on inimesed, kes on panustanud töötuskindlustussüsteemi kindlustusmaksete tasumisega, kuid ei saa praegu töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust. Vähenenud töövõimega inimesel on õigus töötushüvitist saada vaid juhul, kui tema töösuhe on lõppenud n-õ sunnitult, st töötutoetust ja töövõimetoetust korruga ei maksta, küll aga makstakse korruga töövõimetoetust ja töötuskindlustushüvitist.

Muudatusega korrastatakse töötushüvitiste süsteem. Ühtlustatakse töötushüvitiste tingimusi ja see parandab töötushüvitiste eesmärgipärasust, mõjusust ja kättesaadavust. Muudatuse tulemusel:

- 1) tagatakse sobivam tasakaal kindlustatu panuse ja saadava kindlustuskaitse vahel;
- 2) luuakse selgem ja eesmärgipärasem töötushüvitiste süsteem, mis soosib töötamist;
- 3) tagatakse terviklik töötushüvitise süsteem, mis võtab arvesse majandusolude muutumise mõju registreeritud töötusele;
- 4) ühtlustatakse sotsiaalabi andmist sel viisil, et sotsiaalabi vajavad inimesed suunatakse töötushüvitiste süsteemist sotsiaalhoolekande süsteemi, mis võimaldab sotsiaalabi andmise vajadust hinnata terviklikult ja vajaduse põhjal ning pakkuda abi.

Arvestades, et riigil on olemas nii toimiv töötuskindlustussüsteem kui ka sotsiaalabi toimetulekutoetusena, ei ole mõistlik säilitada töötutoetuse süsteemi. Ühe töötushüvitiste süsteemi juurutamine vähendab pikas vaates halduskoormust ning aitab lahendada eespool käsitletud kitsaskohti inimese jaoks.

Kavandatava seadusemuudatusega luuakse töötuskindlustussüsteemi lisaks töötuskindlustushüvitisele uus hüvitise liik – baasmääras töötuskindlustushüvitis. Senine töötutoetus kaob.

Muudatuse tulemusel makstakse töö kaotuse korral kas tänast **sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist** või **baasmääras töötuskindlustushüvitist** (ühtse määra ja kestusega miinimumhüvitist). Kehtiv töötuskindlustushüvitis nimetatakse ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks ning hüvitisele kvalifitseerumise tingimusi võrreldes kehtiva olukorraga ei muudeta. Õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele tekib inimestel, kelle sissetulekult on kinni peetud töötuskindlustusmaksed, nii nagu see on ka sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise puhul. Baasmääras hüvitise eesmärk on tagada töötule aktiivse töö otsimise ajal sissetuleku osaline kompensatsioon minimaalses määras, samas motiveerida töötut võimalikult kiiresti tööle asuma. Selle suurus ei sõltu varasemast sissetulekust, st see tagab panusest vähem sõltuva minimaalse kaitse.

Baasmääras töötuskindlustushüvitise loomisega hakkavad uut baasmääras hüvitist saama ka kindlustatud, kes on töötuskindlustussüsteemi panustanud töötuskindlustusmaksed tasumisega, kuid töötuse korral töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust ei saa, kuna neil ei ole täidetud staažinõue või töösuhte lõpetamise alus ei võimalda töötuskindlustushüvitist saada. Samuti suureneb vähenenud töövõimega inimeste seas töötuskindlustushüvitise saajate osakaal, kes hakkavad töötutoetuse asemel saama baasmääras töötuskindlustushüvitist ning kes ei pea enam valima töötutoetuse ja töövõimetoetuse vahel.

Inimestele, kellel puudub kokkupuude tööturuga või kes ei ole vähemalt kaheksa kuud töötuskindlustusmaksed tasunud ning kellel tulevikus puuduvad vahendid igapäevaseks toimetulekuks, pakub riik abi toimetulekutoetuse süsteemist.

Eelnimetatud muudatused ei mõjuta inimeste töötuna arvelevõtmise, tööturuteenuste ja tööturutoetuste saamise õigusi.

SHS-i luuakse võimalus kuni 24-aastastele õpilastele ja üliõpilastele erandkorras määrata toimetulekutoetus, kui suhted pereliikmetega on katkenud või vanematel puudub võimekus oma lapsi toetada. Lisaks tehakse TKindS-is, TöMS-is ja töövõimetoetuse seadusesse (TVTS) tehnilist laadi, täpsustava iseloomu ning vähese mõjuga muudatused.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja valmistasid ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tööhõive osakonna töötushüvitiste ja tööturutoetuste juht Ingrid Erm-Eks (5660 0831; ingrid.erm-eks@mkm.ee), nõunik Siirika Paulman (5887 8297; siirika.paulman@mkm.ee), sama osakonna õigusnõunik Ilona Sade (5667 4014; ilona.sade@mkm.ee) ja töötukassa juhatuse liige Brit Rammul (614 8500, brit.rammul@tootukassa.ee), juriidilise osakonna juhataja Ira Songisepp (614 8520, ira.songisepp@tootukassa.ee), hüvitiste osakonna juhataja Marika Kaldre (614 8553, marika.kaldre@tootukassa.ee), sama osakonna juhataja asetäitja Ardo Rosin (614 8572, ardo.rosin@tootukassa.ee), töötuskindlustushüvitise juht Vadim Djomin (614 8557, vadim.djomin@tootukassa.ee), töötutoetuse juht Kristiina Kuusmaa-Lepisto (614 8563, kristiina.kuusmaa-lepisto@tootukassa.ee), analüüsiosakonna vanemanalüütik Indrek Polding (614 7990, indrek.polding@tootukassa.ee).

Eelnõu õigusekspertiisi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Seletuskirja mõjude osa on koostanud tööala valdkonna töövaldkonna andmete juht Deisi Pohlak (5912 7349; deisi.pohlak@mkm.ee).

Eelnõu keeleteoimetaja oli Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse keeleteoimetaja Aili Sandre (5322 9013; aili.sandre@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punktis 3.1.7 nimetatud ülesandega analüüsida ja teha ettepanekud töötushüvitiste tõhustamise võimaluste kohta.

Eelnõu väljatöötamisele eelnes [töötuskindlustuse seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus](#)¹ (VTK), mis esitati 24. jaanuaril 2020 kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ja teistele huvigruppidele.

Eelnõu väljatöötamiseks toimusid arutelud töötukassa, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Tööandjate Keskliidu ja Eesti Ametiühingute Keskliiduga.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõukohase seadusega muudetakse järgmiste õigusaktide järgmisi redaktsioone:

- 1) töötuskindlustuse seadus, RT I, 06.07.2023, 111;
- 2) tööturumeetmete seadus, RT I, 06.07.2023, 110;
- 3) maksukorralduse seadus, RT I, 17.08.2024, 9;
- 4) ravikindlustuse seadus, RT I, 21.06.2024, 19;
- 5) sotsiaalhoolekande seadus, RT I, 17.08.2024, 16;
- 6) sotsiaalmaksuseadus, RT I, 02.05.2024, 24;
- 7) tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadus, RT I, 10.02.2023, 6;
- 8) täitemenetluse seadustik, RT I, 22.03.2024, 9;
- 9) töövõimetoetuse seadus, RT I, 02.05.2024, 30.

Eelnõu on seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) tähenduses ning selle kohta on koostatud mõjuanalüüs seletuskirja 6. peatükis.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus. Eelnõuga muudetakse ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seadust, kuid muudatus ei puuduta otseselt kohtumenetlust, mistõttu ei ole seaduse muutmiseks Riigikogu koosseisu hääleteenamus vajalik. Kohtuotsuse täitmist puudutavate normide puhul tuleb nõutav hääleteenamus tuvastada konkreetse normi sisu ja mõju hindamise kaudu.²

TMS §-s 131 ja seonduvalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduses tehtav muudatus on kantud vajadusest viia TMS kooskõlla eelnõuga kavandatud muudatustega (töötutoetuse kaotamine). Seega on tegemist pigem tehnilist laadi

¹ Sotsiaalministri 24. jaanuari 2020. a kiri nr nr 1.2-1/214-1. Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta.

<https://eelroud.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6>.

² Vt Madise, Ü jt. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 104 komm 27.

<https://pohiseadus.ee/sisu/3581>

muudatusega, millel puudub otsene mõju kohtumenetlusele. Seetõttu ei ole kavandatud muudatuse tegemiseks Riigikogu koosseisu poolthääle enamuse vajalik.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Muudatustega korrastatakse töötushüvitiste süsteem. Töötushüvitiste korrastamisega ühtlustatakse töötushüvitiste tingimusi, mis tagab töötushüvitiste suurema eesmärgipärasuse, mõjususe ja kättesaadavuse piisavas mahu.

Muudatuste rakendamise tulemusel:

- 1) tagatakse sobivam tasakaal kindlustatu panuse ja saadava kindlustuskaitse vahel;
- 2) luuakse selgem ja eesmärgipärasem töötushüvitiste süsteem, mis soosib töötamist;
- 3) tagatakse terviklik töötushüvitise süsteem, mis võtab arvesse majandusolude muutumise mõju registreeritud töötusele;
- 4) ühtlustatakse sotsiaalabi andmist – sotsiaalabi vajavad inimesed suunatakse töötushüvitiste süsteemist sotsiaalhoolekande süsteemi, mis võimaldab hinnata sotsiaalabi andmise vajadust terviklikult ning abi pakkuda vajaduspõhiselt.

2.2. Senine õiguslik regulatsioon ja eelnõu algatamise vajadus

2.2.1. Senine õiguslik regulatsioon

Kehtivas töötushüvitiste süsteemis pakub asendussissetuleku kaitset töötuse korral:

- 1) inimese eelnevast sissetulekust sõltuv **töötuskindlustushüvitis**, mida reguleerib TKindIS, ja
- 2) **töötutoetus** (edaspidi koos *töötushüvitised*), mida reguleerib TöMS.

Eelnevast sissetulekust sõltuv töötuskindlustushüvitis

Töötuskindlustus on sotsiaalkindlustuse põhimõttel toimiv töötushüvitise süsteem, mille eesmärk on tagada töötuse ajal varasemast sissetulekust sõltuv asendussissetulek ning millele kvalifitseerumine sõltub eelnevast töötamisest, st kindlustusmaksete tasumisest. Töötuskindlustusmaksetega kindlustatakse töise sissetuleku kaotuse riski, mille realiseerumisel tekib kindlustatud isikul õigus saada töötuskindlustushüvitis. Töötuskindlustushüvitisel on nii maksimum- kui ka miinimumsuurus.

Töötuskindlustushüvitist makstakse inimesele, kellel on töötuskindlustusstaazi vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul ja kes ei ole töölt lahkunud oma algatusel, kokkuleppel tööandjaga või enda süülise käitumise tõttu. Seega tekib õigus töötuskindlustushüvitisele n-õ sunnitud töötuse korral.

Töötuskindlustushüvitise suurus esimesel sajal päeval on 60% inimese keskmisest töötasust (maksimum on 60% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust) ning seejärel 40% inimese keskmisest töötasust (maksimum on 40% Eesti kolmekordsest keskmisest töötasust). 2024. aastal on hüvitist võimalik saada esimesel sajal päeval maksimaalselt 88,22 eurot kalendripäevas ehk 2734,82 eurot 31 päeva eest, alates 101. päevast 58,81 eurot kalendripäevas ehk 1823,11 eurot 31 päeva eest (brutosummad).

Kindlustatule on alati tagatud hüvitis miinimumsuuruses ehk 50 protsenti eelmise kalendriaasta ühe kalendripäeva töötasu alammäärast. Seda ka juhul, kui kindlustatu enda saadud tasu põhjal arvutatud hüvitise summa on väiksem. 2024. aastal on töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus 12,08 eurot ühes kalendripäevas ehk 374,48 eurot 31 päeva eest.

Töötuskindlustushüvitist makstakse vastavalt kindlustatu töötuskindlustusstažile 180–300 kalendripäeva, mis sõltuvalt tööturuolukorrast võib automaatselt pikeneda 60–120 kalendripäeva võrra. Kui tööturuolukord on halb, on hüvitise maksmise kestus 240–420 kalendripäeva.

Töötuskindlustushüvitist makstakse tagantjärele: hüvitis eelmise kuu eest jõuab inimese pangakontole jooksva kuu 10. kuupäevaks. Töötuskindlustushüvitise puhul puudub vajadus kontrollida kindlustatu muid sissetulekuid, nagu see on töötutoetuse puhul. Töötuskindlustushüvitisele tekib õigus, kui on realiseerunud kindlustatud risk, st kindlustatu on kaotanud töise sissetuleku. Muude sissetulekute olemasolu ei välista kindlustatu õigust töötuskindlustushüvitisele, mistõttu on kindlustatul õigus töötuskindlustushüvitisele ka juhul, kui talle laekuvad muud sissetulekud, mis ei ole töised. Näiteks, vähenenud töövõimega isikul, kellele makstakse töövõimetoetust, on töise sissetuleku (millelt on makstud töötuskindlustusmaksleid) kaotuse korral õigus samal ajal saada ka töötuskindlustushüvitist.

Töötuskindlustushüvitist rahastatakse töötuskindlustusmaksetest.

Töötutoetus

Töötutoetus on töötushüvitiste süsteemist makstav toetus, mille eesmärk on töötuse ajal puuduse ja vaesuse ennetamine sõltumata isiku panusest. Töötutoetusele on õigus töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga, tööga võrdsustatud tegevusega või muu tegevusega, mille puhul ei saa eeldada töötamist, ning kelle ühe kuu sissetulek on väiksem töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast (2024. aastal 362,70 eurot). Töötutoetust makstakse ka juhul, kui inimene on lõpetanud töö- või teenistussuhte omal soovil või poolte kokkuleppel ehk n-ö vabatahtliku töötuse korral.

Töö ja tööga võrdsustatud tegevus on näiteks töötamine töölepingu alusel või avalikus teenistuses, töötamine võlaõigusliku lepingu alusel, ettevõtluskonto omamine, tegutsemine füüsilisest isikust ettevõtjana või osalemine abikaasana või registreeritud elukaaslasena füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses, õppimine õppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, viibimine aja-, asendus- või reservteenistuses, abikaasatasu saamine.

Töö või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust ei nõuta töötutelt, kes on töötuna arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva kasvatanud ühe vanema või eestkostjana kuni 18-aastast keskmise, raske või sügava puudega last, alla 8-aastast last või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni; olnud haiglaravil, hooldanud kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud kirjaliku lepingu alusel haiget, püsivalt töövõimetut, osalise või puuduva töövõimega isikut või vanurit, kes ei kuulu perekonnaliikmete hulka; hooldanud puudega inimest ja saanud kohalikult omavalitsuselt hooldamise eest toetust; olnud töötava püsivalt töövõimetuks tunnistamise või tuvastatud puuduva töövõime tõttu; olnud vahi all või kandnud karistust vanglas või arestimajas. Eespool nimetatud alustel on õigus töötutoetust saada üks kord viie aasta jooksul.

Töötutoetuse saamise välistab töötava sissetulek, mis on suurem või võrdne töötutoetuse 31-kordse päevamääraga (362,70 eurot). Seepärast kontrollitakse töötutoetuse puhul ka teiste sissetulekute olemasolu. Sissetulekuks ei loeta peretoetusi, elatisabi, elatist, toimetulekutoetust, puuetega inimeste sotsiaaltoetusi, kulu kompenseerimiseks makstud toetusi ja hüvitisi (TöMS, § 18 lõige 2). Kõik ülejäänud lähevad sissetulekuna arvesse. Näiteks loetakse tulumaksutagastus sissetuleku hulka ning kui summa ületab 31-kordset päevamäära, siis töötutoetuse maksmine peatatakse 30 päevaks.

Töötutoetuse suurus fikseeritakse igal aastal riigieelarve seadusega ja see ei või 31 päeva eest olla väiksem kui 50% eelmise aasta töötasu alammäärast. 2024. aastal on töötutoetuse päevamäär 11,70 eurot ehk 362,70 eurot 31 päeva eest.

Töötutoetus määratakse kuni 270 päevaks. Kui viimane töösuhe on lõppenud töölepingu seaduse § 88 lõike 1 punktides 3–8 nimetatud alusel või inimene on teenistusest vabastatud distsiplinaarsüüteo tõttu, määratakse töötutoetus kuni 210 päevaks.

Töötutoetust arvestatakse tagasiulatuvalt nõustamisel käimise, telefoni teel või e-töötukassa kaudu nõustamisel osalemise vaheliste päevade eest ning seda makstakse vähemalt üks kord 30 päeva jooksul.

Töötutoetust finantseerib riik maksudest kogutud rahast. Töötutoetust rahastatakse riigieelarvest sihtotstarbelise eraldisena töötukassa eelarvesse eraldatud vahenditest.

Töötushüvitisi (töötuskindlustushüvitist ja töötutoetust) maksab ja administreerib töötukassa. Töötushüvitiste üldine eesmärk on osaliselt kompenseerida kaotatud sissetulek töötöisingute ajaks. Samas peab töötushüvitist motiveerima inimesi uuesti tööle minema, et aidata vähendada pikaajalist töötust ja ennetada tööturult tõrjutust. Töötushüvitistel on eriline tähendus just majanduse langusfaasis, mil sobiva töö leidmise tõenäosus on oluliselt väiksem. Töötushüvitised aitavad suurendada töötute ostujõudu majanduslanguse ajal, mis omakorda on tõhus automaatne stabilisaator kogu majanduse jaoks.³ Seega peavad töötushüvitised kohanema majandusoludega. Nii säilib inimestel motivatsioon töötamiseks ja tööotsinguteks, samas pakub riik paremat kaitset majanduslanguse ajal. Kehtivas töötushüvitiste süsteemis täidab eelnimetatud eesmärki töötuskindlustushüvitist.

2.2.2. Töötutoetuse kitsaskohad:

1) töötutoetuse tingimused ei ole enam ajakohased ega motiveeri töötuskindlustussüsteemi panustamist. Töötutoetuse saamine ei eelda inimeselt töötuskindlustussüsteemi panustamist. Sama töötamise perioodi eest on inimesel võimalik saada töötushüvitisi kahel korral, kuna töötutoetuse saamise aluseks oleva perioodi eest on võimalik hiljem saada ka töötuskindlustushüvitist;

2) vähenenud töövõimega inimesel on õigus töötushüvitist saada vaid juhul, kui tema töösuhe on lõppenud n-õ sunnilt, st töötutoetust ja töövõimetoetust korraga ei maksta, küll aga makstakse korraga töövõimetoetust ja töötuskindlustushüvitist;

3) töötutoetuse tingimused ei ole seotud majandusoludega erinevalt töötuskindlustushüvitisest, st töötutoetusega pakutav kaitse on ühetaoline ega võimalda pakkuda inimesele suuremat kaitset keerulistel aegadel;

4) töötutoetuse eesmärgid ja maksmise kriteeriumid on vastuolulised.

Töötutoetuse tingimused ei ole enam ajakohased ega motiveeri töötuskindlustussüsteemi panustamist

Töötuskindlustushüvitise saamise eeldus on eelnev töötamine ja kindlustusmaksete tasumine. Töötuskindlustusmakseid kogutakse kindlal otstarbel, mistõttu inimestele on selge, mida neile selle eest vastu pakutakse. Töötutoetuse saamiseks ei pea inimene olema töötanud ning riigi maksusüsteemi panustamist ei eeldata. Töötutoetust makstakse ka muude tegevuste alusel kui töötamine. Kehtivad tingimused on kaasa toonud olukorra, kus töötute hulgas on inimesed, kes on panustanud töötuskindlustussüsteemi kindlustusmaksete tasumisega, kuid ei saa praegu kumbagi töötushüvitist. Samas on töötutoetust õigustatud saama ka inimesed, kes ei ole varem

³ Carter, J., Bédard, M., & Bista, C. P. 2013. Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide. Promoting and Building Unemployment Insurance and Employment Services in ASEAN. ILO Regional Office for Asia and the Pacific. ILO: Bangkok.

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_229985.pdf.

töötanud ega süsteemi panustanud. Töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus on praegu 12,08 eurot ühes kalendripäevas, töötutoetuse päevamäär 11,70 eurot. Seega kindlustatute miinimumhüvitis ja süsteemi mitte panustanud töötutoetuse saajate hüvitised on peaaegu ühesuurused.

Sama töötamise perioodi alusel on võimalik saada töötushüvitist kahel korral

Pärast töötutoetuse lõppemist on töötul võimalik saada ka töötuskindlustushüvitist, kuid sama töötamise perioodi alusel, mis andis õiguse töötutoetusele. Näiteks: inimene töötas 12 kuud ning lahkus töölt omal soovil. Töötutoetusele on õigus töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega. Inimene töötas 12 kuud enne töötuna arvelevõtmist, järelikult on tal õigus töötutoetusele. Töötule makstakse 270 kalendripäeva töötutoetust. Pärast töötutoetuse lõppemist asub ta tähtajalise töölepinguga kaheks nädalaks tööle. Töölepingu lõppedes tuleb uuesti töötuna arvele ning töötamise periood, mille alusel määrati töötutoetus, annab nüüd õiguse ka töötuskindlustushüvitisele. Nimelt ei nullita töötutoetuse saamisega töötuskindlustusstaazi ja töötutoetuse saamine ei avalda mõju kindlustatu õigusele saada edaspidi töötuskindlustushüvitist. Seetõttu on inimesel võimalik saada sama töötamise perioodi eest nii töötutoetust kui hiljem ka töötuskindlustushüvitist.

Töötuskindlustushüvitise saamisele ei saa seada piiranguid tulenevalt omandipõhiõigusest. Õigus töötuskindlustushüvitisele on avalik-õiguslik varaline õigus, mis on tekkinud seaduse alusel ja mida kaitseb Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus. Seaduse alusel tekkinud õigus töötuskindlustushüvitisele seisneb töötuskindlustusmakset tasunud isiku õiguses oodata, et riik teeks õigusaktis lubatud rahalise soorituse töötuskindlustushüvitist makstes. Kindlustusjuhtumi saabumisel ehk töö kaotuse korral tekib kindlustatul õigus riigipoolsele vastusooritusele ning seda õigust ei saa piirata riigi poolt varem makstud muu toetuse tõttu. Töötuskindlustusmakse tasumise kohustus kindlustatud riski realiseerumisel vastusooritust saamata riivaks väga tugevalt põhiseaduse §-s 32 tagatud omandipõhiõigust.

Vähenenud töövõimega isikul on õigus töötushüvitist saada vaid juhul, kui tema töösuhe on lõppenud n-ö sunnitult

Töötul ei ole õigust saada töötutoetust ajavahemikul, mille eest talle makstakse töövõimetoetust TVTS-i alusel (TöMS § 18 lõige 11). Töötuskindlustushüvitist ja töövõimetoetust makstakse samaaegselt. Vähenenud töövõimega inimene peab valima töötutoetuse või töövõimetoetuse vahel. Kui vähenenud töövõimega inimene näiteks koondatakse (n-ö sunnitud töösuhte lõppemine) ning tal on täidetud ülejäänud töötuskindlustushüvitise saamise tingimused, on tal õigus saada töötuskindlustushüvitist koos töövõimetoetusega. Kui ta aga lahku töölt omal soovil või poolte kokkuleppel (n-ö vabatahtlik töötus), siis töötutoetust makstakse üksnes juhul, kui vähenenud töövõimega isik loobub töövõimetoetusest. Kokkuvõttes sõltub praegu vähenenud töövõimega inimese töötushüvitise ja töövõimetoetuse samaaegne saamine töösuhte lõppemise põhjusest. Samas on vähenenud töövõimega inimesel realiseerunud lisaks tervise halvenemise riskile ka töötuse risk, kuid inimese riigipoolne asendussissetuleku tagamine kahe riski korral on seatud sõltuvaks töösuhte lõppemise põhjusest.

Töötutoetuse päevamäär kehtestatakse eelarveaastaks riigieelarvega ning see muutub iga aasta 1. jaanuaril. Töövõimetoetuse päevamäära suurust indekseeritakse iga aasta 1. aprillil riikliku pensioni indeksiga. See toob kaasa olukorra, kus töötutoetuse päevamäär on aasta esimesed kolm kuud suurem, kui osalise töövõime korral töövõimetoetuse päevamäär. Näiteks: 2024. aasta 1. jaanuari seisuga on osalise töövõimega isiku töövõimetoetus 31 päeva eest 328,66 eurot, mis on 34 euro võrra väiksem, kui töötutoetus sama perioodi eest (362,70 eurot).

1. aprilliks 2024. aastal, millal töövõimetoetuse päevamäär indekseeriti, kasvas erinevus 102 euronit töövõimetoetuse kahjuks. 1. aprillist alates on töövõimetoetus 363,50 eurot 31 päeva eest. Seetõttu liigub osa osalise töövõimega töötutest, kes töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru, kolmeks kuuks töövõimetoetuselt töötutoetusle, kuna see on suurem.

Töötutoetuse maksmise kestus ei sõltu tööturu olukorrast

Töötushüvitiste süsteemis on oluline leida tasakaal hüvitiste suuruse ja maksmise kestuse vahel, et tagada inimestele piisav majanduslik toimetulek töötuse perioodil, kuid samas soodustada töö otsimist ning töötamist.⁴ Töötutoetus pakub ühesugust kaitset nii majanduslanguse kui ka majanduskasvu ajal. Vastutsüklilise majanduspoliitika kohaselt tuleb keerulises majandusolukorras tööturгу stimuleerida ja maksta töötushüvitisi pikema aja jooksul. Arvestades, et töö otsimiseks kulub majanduslanguse ajal rohkem aega, on tööturu stimuleerimiseks mõistlik muuta töötushüvitiste maksmise perioodi kestust.

30. juunist 2023 on töötuskindlustushüvitise süsteem paindlikum ehk vastab majandus- ja tööturuolukorrale. Töötuskindlustushüvitise maksmise periood sõltub eelnevast töötamise kestusest (180–300 kalendripäeva) ja tööturu olukorrast, st töötuskindlustushüvitise maksmise kestus võib pikeneda 60–120 päeva võrra sõltuvalt tööturu olukorrast. Töötutoetuse maksmisel kumbagi eeldust ei arvestata, töötutoetust makstakse kõigile 270 kalendripäeva tööpuuduse olukorrast sõltumata.

Töötutele, kellele on makstud töötuskindlustushüvitist lühema ajavahemiku eest kui 270 kalendripäeva, makstakse töötuskindlustushüvitise lõppemisel lisaks töötutoetust kuni 270 päeva täitumiseni. Sellega muutub olematuks mõju, mida sooviti saavutada majandusoludest sõltuva töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi muudatustega.

Töötutoetuse eesmärgid ja maksmise kriteeriumid on vastuolulised

Töötuskindlustushüvitise eesmärk on kindlustatule töötuse korral töötöisingute ajaks kaotatud sissetuleku osaline kompenseerimine. Töötuskindlustushüvitise tingimused on kooskõlas hüvitise eesmärgiga: hüvitise saamise eeldus on eelnev töötamine ja kindlustusmaksete maksmine, hüvitise suurus sõltub eelnevast sissetulekust. Töötutoetus eesmärk on töötuse ajal puuduse ja vaesuse ennetamine. Töötutoetuse eesmärki seaduses otseselt ei sõnastata ning tõlgendus on erinev. Töötutoetust tõlgendatakse ka kui toetust, mis on mõeldud töötöisinguga seotud kulude katteks, mitte asendussissetulekuna. Erinevalt töötuskindlustushüvitisest on töötutoetuse eesmärgid ja maksmise kriteeriumid vastuolulised. Samale järeldusele on jõudnud ka Poliitikauuringute Keskus Praxis uuringus „Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotiveerimisele“.⁵ Töötutoetus on tingimustelt sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi segatoetus. Töötutoetust makstakse töötuse korral ja selle saamise eelduseks on kindlustuspõhimõtetele rajanev eelneva töötamise nõue. Teisalt makstakse töötutoetust ka neile, kes ei ole enne töötuks jäämist töötanud, toetust makstakse kõigile võrdses suuruses ning vaid juhul, kui inimese sissetulek on väiksem töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast. Kirjeldatu on omane eelkõige sotsiaalabile. Samas ei hinnata töötutoetuse puhul tegelikku abivajadust, nagu seda tehakse sotsiaalabi puhul. Nagu eespool mainitud, on töötutoetus töötushüvitiste süsteemist makstav

⁴ Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatus, lk 8. Kättesaadav: <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6>.

⁵ Leetmaa, R., Masso, M., Vörk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P. (2011). Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotiveerimisele. Tallinn. Poliitikauuringute Keskus Praxis.

https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2023-07/sotsiaalkaitse_huvitiste_ja_toetuste_moju_toomotiveerimisele_final_v.pdf.

sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi segatoetus, mille eesmärk on töötuse ajal puuduse ja vaesuse ennetamine. Sama eesmärki täidab ka SHS-i alusel makstav toimetulekutoetus.

Toimetulekutoetus on riigi rahaline abi puuduses inimesele või perele, mis tagab minimaalsed vahendid igapäevaseks eluks (toit, ravimid, riided, eluasemekulud jms) ning mida taotletakse kohalikust omavalitsusest. Toimetulekutoetuse puhul võetakse arvesse inimese eluaseme kulud (üür, korterelamu haldamise kulu, sh remondiga seotud kulu, korterelamu renoveerimiseks võetud laenu tagasimakse, veevarustuse ja reovee ärajuhtimise teenuste maksumus, soojaveevarustuseks tarbitud soojusenergia või kütuse maksumus, kütteks tarbitud soojusenergia või kütuse maksumus, elektrienergia tarbimisega seotud kulu, majapidamisgaasi maksumus, maamaksukulu, mille arvestamise aluseks on kolmekordne elamualune pind, kortermaja hoonekindlustuse kulu, olmejäätmete veo tasu). Alates 1. juulist 2022. aastal võetakse toimetulekutoetuse määramisel arvesse ka eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakseid⁶ sarnaselt üürikuludega. Eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakseid võetakse toimetulekutoetuse arvestamisel arvesse kuni kuus kuud kalendriaasta jooksul.

Toimetulekutoetust on õigust saada inimesel või perel, kelle kuu netosissetulek pärast eluasemekulude mahaarvamist on alla kehtestatud toimetulekupiiri. 2024. aastal on toimetulekupiir järgmine: pere esimesele või ainsale liikmele 200 eurot, igale järgmisele täiskasvanud pereliikmele 160 eurot ja igale alaealisele lapsele 240 eurot. Üldine valem toimetulekutoetuse arvestamiseks on järgmine: toimetulekutoetus = toimetulekupiir + eluasemekulud – sissetulekud. Töötutoetus läheb toimetulekutoetuse puhul sissetulekuna arvesse, st toimetulekutoetust makstakse töötutoetuse võrra vähem. Kokkuvõttes võib osa suurema abivajadusega inimestest saada rahalist toetust nii töötukassast (töötutoetust) kui ka kohalikust omavalitsusest (toimetulekutoetust), ilma et inimese summaarne toimetulek sellest muutuks.

Töötutoetust makstakse kõigile ühes suuruses (2024. aastal on 362,70 eurot 31 päeva eest) ja seda sõltumata laste arvust peres ning eluasemekulude suurusest. Seega töötutoetuse tingimused ei vasta ka sotsiaalabitoetuse eesmärkidele, kuna töötutoetuse tingimused ei võta arvesse inimese tegelikku abivajadust. 2023. aastal toimetulekutoetust saanud leibkonnaliikmetest 35% olid registreeritud töötud. Toimetulekutoetust saanud leibkondadest 59% oli leibkonnas vähemalt üks liige, kes oli registreeritud töötu.⁷ Toimetulekutoetuse saajate hulgas on ka töötutoetuse saajad, st riik maksab nendele inimestele toetust n-ö kahest uksest, samas inimese summaarne toimetulek sellest ei muutu. Inimese vaates on kahe toetuse taotlemine koormav ning riigi vaatest ei ole mõistlik kahe sarnase iseloomuga toetuse administreerimine kahes asutuses. Töötukassa ülesanne ei ole sotsiaalabi andmine. SHS-i kohaselt peab isikule korraldama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist tema rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus.

2.3. Eelnõuga kavandatud muudatused

Arvestades, et riigil on nii toimiv töötuskindlustussüsteem kui ka sotsiaalabi toimetulekutoetusena, ei ole töötutoetuse süsteemi säilitamine vajalik. Ühe töötushüvitiste süsteemi juurutamine vähendab edaspidi inimese halduskoormust ja parandab abi andmisel selgust ning aitab lahendada eespool käsitletud kitsaskohti.

Eelnõukohase seadusega luuakse töötuskindlustussüsteemi lisaks töötuskindlustushüvitisele uus töötushüvitise liik – baasmääras töötuskindlustushüvitis.

⁶ Eluaseme soetamiseks võetud laenu tagasimakse, mis sisaldab ka laenu intressi ja kohustusliku eluasemekindlustuse makset (SHS § 133 lg 5 p 1¹).

⁷ <https://www.sm.ee/media/3575/download>.

Töö kaotusel makstakse muudatuse tulemusel:

- 1) kas tänast sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist või**
- 2) baasmääras töötuskindlustushüvitist (ühtse määra ja kestusega miinimumhüvitist).**

Kehtiv töötuskindlustushüvitis nimetatakse ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks ning hüvitisele kvalifitseerumistingimusi võrreldes kehtiva olukorraga ei muudeta.

Õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele tekib inimestel, kelle sissetulekult on kinni peetud töötuskindlustusmakse, täpselt nii, nagu see on ka sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise puhul. Baasmääras hüvitise eesmärk on tagada töötule aktiivse töö otsimise ajal minimaalne sissetulek, samas motiveerida töötut võimalikult kiiresti tööle asuma. Selle suurus ei sõltu varasemast sissetulekust, st see tagab panusest vähem sõltuva minimaalse kaitse.

Baasmääras hüvitisele kvalifitseerumiseks peab nagu kehtivagi töötuskindlustushüvitise puhul olema täidetud staažinõue.

Ühe töötuskindlustussüsteemi rakendamise eelduseks on leebem kindlustusstaaži nõue võrreldes kehtiva olukorraga.⁸ 2023. aastal määrati töötuskindlustushüvitis 28%, korraga said töötuskindlustushüvitist ja töövõimetoetust 4,9% ning töötutoetus määrati 28,3% uutest registreeritud töötutest. Töötuskindlustushüvitiseta jäädakse peamiselt seetõttu, et kindlustusstaaži nõue ei ole täidetud, seega on ühe süsteemi rakendamise eelduseks kindlustusstaažinõuete leevendamine. Vastasel juhul langeks oluliselt töötushüvitiste katvus võrreldes tänasega.

Baasmääras töötuskindlustushüvitisele tekib õigus kindlustatul, kellel on töötuskindlustusstaaži vähemalt kaheksa kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul.⁹ Eelnõu koostamise käigus kaaluti erinevaid staažiperioode vahemikus 6-12 kuud. Valiku tegemisel arvestati nii hüvitise saaja panust kindlustussüsteemi, samuti et miinimumhüvitise staažinõue peab olema leebem kui sissetulekupõhisel hüvitisel, samas töötushüvitistega katvus võrreldes tänase olukorraga ei tohi oluliselt langeda, seetõttu välistati kaheksast kuust väiksem ja suurem staažinõue.

Uut baasmääras töötuskindlustushüvitist makstakse ka vabatahtliku töötuse korral sarnaselt kehtivale töötutoetusele. See tähendab, et kaetud on kõik töö- või teenistussuhte lõpetamise alused. Sellega tagatakse minimaalse asendussissetuleku kaitse uue töö otsimise ajaks ka olukorras, kus inimene on töölt lahkunud omal soovil või kokkuleppel tööandjaga.

Baasmääras töötuskindlustushüvitise loomisega hakkavad uut baasmääras hüvitist saama ka kindlustatud, kes praegu on töötuskindlustussüsteemi panustanud töötuskindlustusmaksete tasumisega, kuid ei saa töötuse korral töötuskindlustushüvitist ega töötutoetust, kuna neil ei ole täidetud staažinõue või töösuhte lõpetamise alus ei võimalda töötuskindlustushüvitist saada. Samuti suureneb vähenenud töövõimega inimeste seas töötuskindlustushüvitise saajate osakaal, kes hakkavad töötutoetuse asemel saama baasmääras hüvitist ning kes ei pea enam valima töötutoetuse ja töövõimetoetuse vahel. Vähenenud töövõimega inimesed hakkavad töövõimetoetusega koos saama baasmääras töötuskindlustushüvitist.

⁸ Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus, lk 27. <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6>.

⁹ Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus, lk 26. <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6>.

Uue baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise kestus on 180 kalendripäeva. Baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise kestus hakkab sõltuma tööturu olukorrast sarnaselt praegusele töötuskindlustushüvitisele. **Kõrge tööpuuduse olukorras pikeneb baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmine automaatselt 60 päeva võrra, s.o 240 kalendripäevani.** Majandusoludest sõltuv terviklik töötushüvitiste süsteem aitab kaasa suurema tööhõive saavutamisele, ennetab pikaajalist töötust ning pakub inimestele suuremat kaitset keerulisemates majandusoludes.

Eelnõukohase seadusega lõpetatakse sotsiaalabitoetuse (töötutoetus) maksmine töötushüvitiste süsteemist. Sotsiaalabi vajadust hindavad ja sotsiaalabi annavad kohalikud omavalitsused ühtse teenusena, hinnates terviklikult ja vajaduse põhjal sotsiaalabi vajadust. Inimestele, kes pole puutunud kokku tööturuga või kes ei ole piisavalt töötuskindlustusmaksleid tasunud (puudub kaheksa kuud töötuskindlustusstaazi), kuid kellel praegu tekib õigus töötutoetusele muu tegevuse (nt õppimine, lapse kasvatamine) alusel ja kellel tulevikus puuduvad vahendid igapäevaseks toimetulekuks, pakub riik abi toimetulekutoetuse süsteemist. **Eelnimetatud muudatused ei mõjuta inimeste töötuna arvelevõtmise, tööturuteenuste ja tööturutoetuste saamise õigusi.**

Eelnõukohase seadusega ei laiendata kindlustuskaitset uutele töövormidele.

Eesti arengustrateegias „Eesti 2035“ on kirjeldatud strateegiliste sihtide saavutamiseks ja arenguvajadustele vastamiseks vajalikud muudatused. Üks sihte on uuendada sotsiaalkaitse korraldust, arvestades ühiskondlikke muutusi. „Eesti 2035“ tegevuskavas on eesmärk laiendada töötuskindlustuskaitsega isikute ringi ka iseendale tööandjatele. Valitsuse tegevusprogramm 2023–2027 (punkt 3.1.7) näeb ette, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium analüüsib töötuskindlustuskaitse laiendamise võimalusi uutele töövormidele (juhtimis- ja kontrollorgani liikmed, ettevõtluskonto omanikud, füüsilisest isikust ettevõtjad) ja esitab asjakohased ettepanekud 2025. aasta maiks.

Uutele töövormidele sobivate lahendusvariantide leidmine nõuab aega ja sotsiaalpartnerite ja ekspertide kaasamist, kuna erineb oluliselt klassikalises töösuhtes olevate inimeste kindlustustingimustest (nt milliselt tasult arvestada kindlustusmaksleid, millist sündmust lugeda töötuse riski realiseerumiseks, millistel tingimustel pakkuda töötuskindlustuskaitset). Optimaalseima lahenduse leidmine eeldab põhjalikku analüüsi ning läbirääkimisi sihtrühmadega. Seetõttu on eelnõust jäänud välja iseendale tööandjate kindlustamine.

2.4. Väljatöötamiskavatsus

Eelnõukohase seadusega lahendada kavandatud probleeme on analüüsitud Sotsiaalministeeriumi koostatud [töötuskindlustuse seaduse ning tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuses](#)¹⁰ (VTK), mis esitati 24. jaanuaril 2020. aastal kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ja teistele huvigruppidele. VTK koostamise järel tehti huvirühmadega koostööd ning arvestati nende tagasisidega.

Eelnõu on kooskõlas väljatöötamiskavatsusega. VTK-s kavandati ühe võimaliku lahendusvariandina, et töötuse korral makstakse kahte kindlustushüvitist: „*Sarnaselt kehtivale süsteemile pakub esmast kaitset inimese eelnevast sissetulekust sõltuv töötuskindlustushüvitis. Kui isikul ei teki õigust sissetulekust sõltuvale töötuskindlustushüvitisele, makstakse kõigile*

¹⁰ Sotsiaalministri 24. jaanuari 2020. a kiri nr nr 1.2-1/214-1 Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta.
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6>.

võrdses baasmääras töötuskindlustushüvitist. Mõlemale hüvitisele kehtivad kindlustusstaaži nõuded. Baasmääras hüvitist makstakse edaspidi töötuskindlustushüvitisena ning see asendab täna riigieelvest makstavat töötutoetust.¹¹ Kui rakendatakse kahte kindlustushüvitist, siis sissetulekust sõltuvale hüvitisele kehtib kindlustusstaažinõue 12 kuud 36 kuu jooksul ning baasmääras hüvitisele kindlustusstaažinõue 6 kuud 36 kuu jooksul. Muudatus aitab kaasa sellele, et töötushüvitisega kaetus suureneks ja eeldatavalt väheneb sel juhul ka töötute vaesuse määr, kuid endiselt võib jääda inimesi, kes ei kogu piisavalt staaži ning nende vaesusriski jääb leevendama vajadusel toimetulekutoetus.“¹²

Eelnõus on muudetud võrreldes VTK-s kavandatud baasmääras hüvitise kindlustusstaažinõuet ja suuruse arvutamise aluseid. VTK-s kavandati, et baasmääras hüvitise kindlustusstaažinõue on 6 kuud ning hüvitise suuruse aluseks oleks arvestuslik elatusmiinimum. Arvestades eelnõu kooskõlastamisel huvigruppidele saadud tagasisidet ning töötukassa nõukogus toimunud sotsiaalpartnerite arutelusid, otsustati staažinõue tõsta 8 kuule. Elatusmiinimumi arvutab ja avaldab Statistikaamet. 2023. aasta arvestuslik elatusmiinimum on 338,20 eurot.¹³ Eelnõu koostamisel leiti, et baasmääras hüvitise suurus arvutatakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära alusel ning hüvitise suurus peab olema vähemalt 50% eelmise aasta 1. juulil kehtinud töötasu alammäärast. Ka kehtiva töötuskindlustushüvitise miinimumsuurus ühe kalendripäeva eest on 50% eelmise kalendriaasta töötasu alammäärast. 2024. aastal oleks baasmääras töötuskindlustushüvitise suurus 12,08 eurot ühes kalendripäevas ehk 374,48 eurot 31 päeva eest. Arvestades, et arvestusliku elatusmiinimumi alusel arvutatud hüvitis ei oleks suurem kui alampalga alusel arvutatud hüvitis, otsustati süsteemi lihtsuse huvides viimase kasuks.

Eelnõukohase seadusega muudetakse ka TKindS-i, TöMS-i ja TVTS-i, mida VTK-s ei kavandatud. Tegemist on tehniliste, täpsustava iseloomu ja vähese mõjuga muudatustega. TKindS-is täpsustatakse, et seaduse tähenduses on kindlustatu ka vallavanem ja linnapea. Kehtiva õiguse järgi makstakse vallavanema ja linnapea palgalt töötuskindlustusmakset ning praktikas käsitatakse neid kindlustatud isikutena. Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus.

2023. aasta 1. aprillist muutus asendusteenistuse korraldus. Tekkisid juurde asendusteenistuse liigid, nagu korraline, reservasendusteenistus ja erakorraline reservasendusteenistus. Reservteenistus ja reservasendusteenistus on lühiajalised teenistused, mis ei avalda olulist mõju isiku töötuna arveloleku ajal töötü kohustuste täitmisele pikema perioodi jooksul ning reserv- või reservasendusteenistuse ajaks pole seetõttu edaspidi põhjendatud töötuna arvelolekut lõpetada. Seetõttu tehakse asjakohased muudatused TKindS-is, TöMS-is ja TVTS-is.

2.5. Põhiseaduslikkuse analüüs

Kavandatud muudatused on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi ka PS), Euroopa Liidu ja muude rahvusvahelise õiguse aktidega.

Töötutoetuse kaotamise kooskõla põhiseadusega

Kehtiva süsteemi lühitutvustus

¹¹ Töötuskindlustuse seaduse, tööturuteenuste ja -toetuste seaduse muutmise seaduseelnõu väljatöötamiskavatus, lk 24. <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f580df2f-4096-4828-9849-bbc859af99a6>.

¹² Samas, lk 26.

¹³ <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-torjutus-ja-vaesus/arvestuslik-elatusmiinimum>.

PS-i § 28 lõikes 2 on sätestatud riigi kohustus anda abi sotsiaalsete riskide, sh töötuse korral. Selle kohustuse järgi peab riik looma sellise sotsiaalkaitstesüsteemi, mis hoiab inimest töö kaotamisel vaesusesse langemast. Euroopa Liidu riikidel, sh Eestil, on kohustus kaitsta isikuid töötuks jäämise riski realiseerumisega kaasnevate tagajärgede eest.

Eesti sotsiaalkaitstesüsteemis pakuvad esmast kaitset töötusrisi korral töötuskindlustushüvitis ja töötutoetus, mille saamise tingimused on reguleeritud vastavalt TKindLS-s ja TöMS-is. Samuti tagab riik puuduse korral minimaalse sissetulekukaitse toimetulekutoetusega, mida reguleeritakse SHS-is.

Töötuskindlustusega on kaitstud kõik palgatöötajad (töötaja, ametnik, võlaõigusliku lepingu alusel teenust osutav kindlustatu), kelle töötasult peetakse kinni töötuskindlustusmaks. Lisaks on töötuskindlustusega kaetud riiklik lepitaja, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla- või linnaosavanem, pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane ja Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane.

Töötuskindlustusega ei ole kaetud: ise endale töö andjad (füüsilisest isikust ettevõtjad, juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmed, teenuse osutajad või kauba müüjad ettevõtjuskonto kaudu), notarid, kohtutäiturid või muud avalik-õiguslikku ametit pidavad sõltumatud isikud, samuti osa põhiseaduslike institutsioonide ameteid (nt Vabariigi President, Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör) ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmed.

Erinevalt töötuskindlustushüvitisest makstakse töötutoetust töötamise, töötamisega võrdsustatud, kuid ka muu tegevuse alusel. Töötutoetust saavad inimesed, kes on olnud hõivatud töö ja tööga võrdsustatud tegevusega (õppimine, ettevõtlusega tegelemine, avalik-õigusliku ameti pidamine sõltumatu isikuna, põhiseaduslike institutsioonide osade ametite pidamine) või muu tegevusega, mille puhul hõivatust ei nõuta (nt lapse kasvatamine, hooldamine, karistuse kandmine vanglas jt).

Toimetulekutoetus on riigi abi puuduses inimestele, mida maksab kohalik omavalitsus. Toimetulekutoetust on õigus saada üks elaval inimesel või perekonnal, kelle kuu netosissetulek pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud kulude piirmäärade ulatuses on alla kehtestatud toimetulekupiiri. Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest kuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. 1. juunist 2022. aastal on toimetulekupiir üks elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele 200 eurot kuus ning 160 eurot pere teisele ja igale järgmisele liikmele ning igale alaealisele liikmele 240 eurot kuus.

PS-i § 28 lõige 2 sätestab õiguse saada riigipoolset abi sotsiaalsete riskide realiseerumise korral. Sättes on välja toodud õigus abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kuigi töötust sotsiaalse riskina sõnaselgelt nimetatud ei ole, on Riigikohus mitmes otsuses leidnud, et põhiõiguste esemelist kaitseala tuleb tõlgendada võimalikult laialt ning seetõttu kuulub ka õigus töötuse korral hüvitist saada PS-i § 28 lõike 2 esemelisse kaitsealasse. Nimelt seetõttu, et ka töö kaotamine võib kaasa tuua inimese puudusesse sattumise.¹⁴

Põhiseadusest ei tulene, et Riigikogul oleks kohustus eelistada üht sotsiaalkindlustussüsteemi ülesehitamise viisi teisele või kasutada ühe süsteemi kõrval teist. Sotsiaalkindlustussüsteemi

¹⁴ Malvet, M. Põhiõigus sotsiaalkindlustusele. Riigikohtu praktika põhiseaduse § 28 lõike 2 sisustamisel. Juridica 3/2023, lk 209–216. Vt ka RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 11; RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 51.

ülesehitamisel peab otsused tegema Riigikogu.¹⁵ Abi liigid, ulatus ning saamise tingimused on tulenevalt PS § 28 lõike 2 teisest lausest jäetud seadusandja otsustada. Seega on riigil avar diskretsiooniõigus selles, kuidas täpselt inimestele vajalik abi tagada. Riigikohus on leidnud, et PS-i § 28 lõige 2 ei näe ette, kas töötuks jäämise puhul peab abi olema tagatud töötuskindlustushüvitise või mõnes teises vormis.¹⁶

Töötuskindlustus on üks Eestis kehtivatest sundkindlustustest, mille abil kindlustatakse töötaja töötuks jäämise riski ning tööandja erakorralisi palgakulusid, mis võivad tekkida koondamisel või tööandja pankrotistumisel. Kindlustatutelt kinnipeetud töötuskindlustusmaksetest finantseeritakse töötuskindlustushüvitisi. Töötutoetust rahastatakse riigieelarvest sihtotstarbelise eraldisena töötukassa eelarvesse eraldatud vahenditest. Õigus töötuskindlustushüvitisele on avalik-õiguslik varaline õigus, mis on tekkinud seaduse alusel ja mida kaitseb PS-i §-s 32 sätestatud omandipõhiõigus. Seaduse alusel tekkinud õigus töötuskindlustushüvitisele seisneb töötuskindlustusmakset tasunud isiku õiguses oodata, et riik teeks õigusaktis lubatud rahalise soorituse, makstes töötuskindlustushüvitist. Kui õigusakt seab riigi soorituse eeltingimuseks isiku enda varasema soorituse (töötamine ja kohustus maksta töötuskindlustusmakset), tekib isikul varaline õigus juba siis, kui ta asub õigusaktis sätestatud tingimusi täitma. PS-i § 113 eristab riiklikke makse ja sundkindlustuse makseid. Riigikohus on selgitanud, et maksuna kogutud raha kasutamisel on seadusandjal suurem otsustusvabadus, kui on sundkindlustuse maksetest saadud raha puhul, sest erinevalt sundkindlustuse maksest puudub maksu puhul otsene vastutasu maksja jaoks.¹⁷

Eeltoodust järeldub, et põhiseadusest ei tulene riigile kohustust tagada töötuks jäänud inimestele vajalik abi just töötutoetuse maksmise teel. Kuna töötutoetust rahastatakse riigieelarvest, on riigil selle ümberkujundamisel suurem otsustusõigus kui töötuskindlustushüvitise puhul, sest erinevalt sundkindlustuse süsteemist puudub töötutoetuse puhul riigil vastusoorituse kohustus.

Abi andmisel tuleb jälgida, et oleks tagatud sotsiaalmõju ja inimväärikuse põhimõtted, mille eelduseks on puudustkannatavate inimeste esmavajaduste rahuldamine.¹⁸ Põhiseadus ei täpsusta, millal inimene puudust kannatab ehk millal ei ole tagatud tema esmavajaduste rahuldamine. Seega tuleb põhiseaduse tõlgendamisel arvestada ka rahvusvaheliste lepingutega, millega Eesti Vabariik on ühinenud.

Kooskõla Euroopa sotsiaalharta

Euroopa sotsiaalharta¹⁹ (edaspidi ka *harta*) on Euroopa Nõukogu inimõigusi kaitsev leping, mille Eesti Vabariik ratifitseeris 2000. aastal²⁰. Muu hulgas on Eesti ennast sidunud harta artikliga 12, mis sätestab õiguse sotsiaalkindlustusele. Artikli 12 lõigete 1 ja 3 kohaselt kohustuvad lepingupooled looma või säilitama sotsiaalkindlustussüsteemi ning püüdma järkjärgult tõsta selle taset.

Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee (edaspidi *komitee*) on oma viimatises praktikakokkuvõttes²¹ selgitanud, et sotsiaalkindlustussüsteem peab muu hulgas hõlmama ka hüvitist töötuks jäänud inimestele (*unemployment benefit*) ning et sotsiaalkindlustussüsteemi tuleb rahastada

¹⁵ RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3, p 62.

¹⁶ RKHKo 21.11.2011, 3-3-1-27-11, p 13.

¹⁷ RKPJKo 11.05.2017, 3-4-1-17-16, p 54.

¹⁸ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 16.

¹⁹ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta – RT II 2000, 15, 93.

²⁰ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus – RT II, 29.05.2012, 2.

²¹ Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2022. (praktika seisuga kuni 31. detsember 2021). <https://rm.coe.int/digestcsr-prems-106522-web-en/1680a95dbd>

kollektiivselt, kas sissetulekust tööandjate ja töötajate vahenditest või ka riigieelarvest. Komitee suuniste kohaselt peab sissetulekut asendavate hüvitiste kindlustussüsteem katma märkimisväärse protsendi majanduslikult aktiivsest rahvastikust²² ehk tööealisest tööjõust. Eestil on toimiv töötuskindlustussüsteem 2002. aastast. 2022. aastal oli Eestis tööjõudu (15–74-aastased) 717 600, nendest hõivatuid 677 400 ning töötuid 40 200. Maksu- ja Tolliameti andmetel deklareeriti 2022. aastal 654 639 tööealise inimese eest töötuskindlustusmaks, seega oli tööealisest tööjõust töötuskindlustusmaksega kaetud 91,2%. Seega on Eestil artikli 12 kohane töötuskindlustussüsteem, mis hõlmab märkimisväärse protsendi Eesti majanduslikult aktiivsest rahvastikust.

Komisjon tõi muu hulgas välja, et töötutele makstav sissetulekut asendav hüvitis peab olema suuruselt mõistlikus proportsioonis võrreldes inimese varasema sissetulekuga ega tohi jätta inimesi allapoole vaesuspiiri. Lisaks peab hüvitise andmise periood olema harta artikli 12 lõikega 1 kooskõlas olemiseks mõistlik ning kehtestatud peab olema mõistliku pikkusega periood, mille vältel võib töötutele määratud töötushüvitist kaotamata keelduda pakutavast tööst või väljaõppest, kui see ei ole vastavuses tema varem omandatud oskuste ja kogemustega.

Seega seab harta töötuks jäänud inimeste abistamisele küll teatavad nõuded (sh toimiva sotsiaalkindlustussüsteemi loomine), kuid jätab siiski riikide otsustada töötutele antava hüvitise täpse vormi ja selle rahastamise allika. Oluline on siiski jälgida, et töötuks jäämise tõttu ei satuks inimesed allapoole vaesuspiiri.

Harta kõrval tuleb aga järgida ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi²³ (edaspidi ka *koodeks*), kuivõrd koodeks on hartaga õiguslikus seoses. Nimelt näeb harta artikli 12 lõige 2 ette, et hartaga ühinenud riigid peavad tagama sotsiaalkindlustussüsteemi toimimise vähemalt sellisel tasemel, mis on vajalik Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksi ratifitseerimiseks.

Kooskõla Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga

Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks on Euroopa Nõukogu tähtsaimad konventsioone sotsiaalse kaitse valdkonnas, sätestades Euroopa sotsiaalkindlustuse miinimumstandardi. Koodeksis käsitletakse teiste sotsiaalkindlustuse liikide seas ka töötushüvitisi.

Töötushüvitisi käsitletakse koodeksi 4. osas. Artikli 19 kohaselt kohustub koodeksi selle osaga ühinenud lepingupool tagama kaitstavatele isikutele töötushüvitise maksmise kooskõlas koodeksi artiklitega 20–24. Artikli 20 järgi on hüvitisega kaetud juhaks olukord, kus töövõimelisel inimesel on katkenud töise tulu saamine ning ta ei ole suuteline leidma sobivat tööd. Töise tulu katkemise tähendus tuleb sealjuures täpsemalt sisustada riigisisises õiguses.

Artiklis 20 viidatakse töise tulu katkemisele ehk töötuse riski definitsioon sellisel kujul puudutab vaid isikuid, kes on varem töötanud. Riigid võivad maksta töötushüvitisi ka muudel juhtudel. Näiteks isikutele, kes varem pole töötanud, sh on riigid vabad otsustama, milliseid tegevusi loetakse töötamisega võrdsustatud tegevuseks.

Töötutoetuse saamise eeldus on varasem töötamine või tööga võrdsustatud tegevused ning tegevused, mille puhul hõivatust ei nõuta. Tööga võrdsustatud tegevused ja tegevused, mille puhul hõivatust ei nõuta, seati töötute abiraha saamise eelduseks 2000. aastal, kui võeti vastu tööturuteenuste seadus ja töötute sotsiaalse kaitse seadus. Enne seda olid nimetatud tegevused töötuna arvele saamise eelduseks. Aegade jooksul on seaduses tööga võrdsustatud tegevuste

²² Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2022, lk 120.

²³ Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks – RT II 2004, 6, 17.

loetelu muutunud, kas õigusaktide muudatuste tõttu või seetõttu, et tagada isikute võrdne kohtlemine.

ELi vastastikuse sotsiaalkaitse infosüsteemi MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) andmetel on Eesti kõrval Euroopas üksnes seitse riiki veel, kellel on lisaks töötuskindlustusele ka töötutoetuse skeem. Riikides, kus töötuskindlustussüsteemi kõrval töötutoetuse skeem puudub, on kindlustushüvitisele mittekvalifitseerumise korral inimesel õigus nn miinimumsissetulekule. Sotsiaalkaitse minimaalse toimetuleku tagamiseks on riikides tüüpiliselt kasutusel miinimumsissetuleku süsteem. Eestis kannab seda rolli toimetulekutoetus.

Töötutoetuse asendamisel baasmääras töötuskindlustushüvitisega hakkab rohkem töötuid, kes on varem töötanud, hüvitist saama töötuskindlustussüsteemist. Hüvitise saajate hulka lisanduvad töötud, kes on vähemalt kaheksa kuud viimase 36 kuu jooksul töötanud (töö- või võlaõigusliku lepingu alusel, avalikus teenistuses), millelt on tasunud töötuskindlustusmakset. Seega sotsiaalkindlustussüsteemi katvus tõuseb, sest kindlustatud, kes on töötanud ja makseid tasunud ja praegu hüvitisi ei saa, hakkavad saama baasmääras töötuskindlustushüvitist.

Inimestele, kes ei ole varem vähemalt kaheksa kuud töötanud ning kellel puuduvad vahendid igapäevaseks toimetulekuks, pakub riik kaitset toimetulekutoetusega. Toimetulekutoetuse korral hinnatakse leibkonna tegelikku abivajadust, võttes arvesse nii ülalpeetavate arvu, kodulaenu, kindlustust, elektrikulu jt eluasemega seotud muid kulusid. Töötutoetuse puhul tegelikku abivajadust ei hinnata, mistõttu toimetulekutoetus katab paremini inimese tegeliku abivajaduse.

Töötushüvitisega kaitstavate isikute ring on sätestatud artiklis 21 ning siin annab koodeks kaks valikuvõimalust. Koodeksi artikli 21 punkti a kohaselt peab juhul, kui kaitstavateks isikuteks on kindlad (riigisisese õigusega kehtestatud) töötajate kategooriad, olema töötuskindlustusega hõlmatud vähemalt 50% kõigist töötajatest. Eespool on märgitud, et Eestis oli 2022. aastal tööealisest tööjõust töötuskindlustusega kaetud 91,2%. Teise variandina võimaldab koodeks kaitsta elanikke nende elatusvahendite suuruse alusel, st tagada hüvitis kõigile, kelle sissetulekud ei ületa koodeksiga kooskõlas (riigisiseses õiguses) sätestatud piirsummat. Sellisel juhul tuleb aga artikli 21 punkti a alusel määratud töötajate kategooriatele tagada hüvitis elatusvahendeid arvesse võtmata. Tegemist on alternatiivsete võimalusega, st koodeks ei kohusta tagama töötutele kaitset mõlema kategooria alusel, vaid piisab, kui üks nimetatud nõuetest on täidetud. Eestis ei ole praegu eraldiseisvalt töötutele suunatud hüvitist, mis oleks seotud üksnes elatusvahendite suurusega, muid kriteeriume arvestamata. Elatusvahendite puudumisel on kõigil elanikel võimalik taotleda toimetulekutoetust.

Koodeks sätestab lisaks nõuded töötushüvitise suurusele ja selle maksmise kestusele (vt koodeksi artiklid 22 ja 24) ning võimaldab piirata hüvitise maksmist tingimusega, et hüvitise saaja oleks enne täitnud kvalifikatsiooniperioodi, et vältida võimalikke kuritarvitusi. Sealjuures tuleb kvalifikatsiooniperioodi all koodeksi artikli 1 lõike 1 punkti i kohaselt mõista osamaksete tegemise, töötamise või elamise perioodi või nende mis tahes kombinatsiooni, mis on sätestatud riigisiseses õiguses.

Eelnimetatud põhjendustest nähtub, et nii PS, Euroopa sotsiaalharta kui ka Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeks tunnustavad töötuks jäämist kui sotsiaalset riski, mille puhul riik peab abikäe ulatama. Samas on seadusandjale siiski jäetud üsna ulatuslik otsustusruum, mis vormis ja millistel tingimustel töötuks jäänud inimesi abistada. Nii harta kui ka koodeks sätestavad üldise raami, millele ühinenud riikide sotsiaalkindlustussüsteemid peavad vastama, et neid saaks nimetatud aktidega kooskõlas olevaks lugeda. Seejuures on võimalik valida, kas siduda töötushüvitise saamise õigus kindlustusmaksete tasumise, töötamise või riigis elamise

kindla perioodiga. Sellest võib järeldada, et töötushüvitiste süsteemi ümberkujundamine, sh töötutoetuse asendamine baasmääras töötuskindlustushüvitisega, ei ole vastuolus põhiseaduse ega eespool viidatud rahvusvaheliste lepingutega.

Eelnõukohase seadusega on ette nähtud vähemalt kuuekuuline *vacatio legis* ning ka üleminekusätted, mille kohaselt kuni seaduse jõustumiseni töötutoetuse saamiseks avalduse esitanud isikutele makstakse toetust avalduse esitamise ajal kehtinud seaduses sätestatud tingimustel. Selline korraldus tagab, et muudatused on ettenähtavad ja inimestel on aega muudatustega kohaneda.

Eelnõu järgib õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõtet ning on kooskõlas põhiseadusega.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kümnest paragrahvist. Paragrahvi 1 muudetakse TKindLS-i, §-ga 2 MKS-i, §-ga 3 RaKS-i, §-ga 4 SHS-i, §-ga 5 SMS-i, §-ga 6 TsMSRS-i, §-ga 7 TMS -i, §-ga 8 TöMS-i ja §-ga 9 TVTS-i. Eelnõu §-s 10 sätestatakse jõustumisajad. TKindLS-i muudatustega realiseeritakse õiguspoliitilisi otsuseid, mistõttu esitatakse need muudatused esimeses paragrahvis.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse TKindLS

Eelnõu § 1 punktiga 1 jäetakse TKindLS-i § 1 lõikest 1 ja § 2 tekstist välja töötutoetus, sest eelnõu kohaselt töötutoetuse maksmine lõpetatakse ning TöMS-i töötutoetust reguleerivad sätted tunnistatakse eelnõu seadusena jõustumisel kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täpsustatakse TKindLS-i § 3 lõikes 1 nimetatud kindlustatud isikute loetelu. Lõikes 1 on nimetatud, et kindlustatud isik on valla- või linnavalitsuse liige. Säte ei nimeta eraldi vallavanemat ega linnapead. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 49 lõike 4 kohaselt kuuluvad valitsuse koosseisu vallavanem või linnapea ja valitsuse liikmed. Seega KOKS-i järgi kuuluvad vallavanem ja linnapea valitsuse koosseisu, kuid nad ei ole valitsuse liikmed, mistõttu jääb ebaselgeks, kas nad TKindLS-i järgi on kindlustatud isikud. Kehtiva õiguse kohaselt makstakse vallavanema ja linnapea palgalt töötuskindlustusmakset ning neid käsitletaksegi kindlustatud isikutena. Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus. Sättes tuuakse sõnaselgelt välja, et kindlustatud isikud on ka vallavanem ja linnapea.

Eelnõu § 1 punktiga 3 täiendatakse seadust §-ga 5¹.

Seadusemuudatusega tekib töötuskindlustushüvitisele kaks alaliiki: sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis ja baasmääras töötuskindlustushüvitis. Sarnaselt kehtivale süsteemile pakub esmast kaitset kindlustatu eelnevast sissetulekust sõltuv töötuskindlustushüvitis. Kehtiv töötuskindlustushüvitis, mille suurus sõltub kindlustatu eelnevast sissetulekust, nimetatakse ringi sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks. Kui isikul ei teki õigust sellele hüvitisele, makstakse kindlustatule võrdses baasmääras töötuskindlustushüvitist. Mõlemale hüvitisele kehtivad kindlustusstaaži nõuded. Sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerumise tingimusi võrreldes kehtiva õigusega ei muudeta. Nendele, kelle töötasult, palgalt ja muudelt tasudelt on makstud töötuskindlustusmakset, asendab baasmääras töötuskindlustushüvitis praeguse riigieelarvest makstava töötutoetuse. Baasmääras hüvitisele ei kvalifitseeru need, kelle töötamine ja tõise tulu saamine on olnud lühiajaline või ebapüsiv.

Eelnõu § 1 punktiga 4 asendatakse paragrahvi 6 pealkirjas ning lõigetes 1–2¹ ja 4 , § 7 lõikes 3, § 8 lõigetes 1–1⁴ ja § 9 pealkirjas ning lõigetes 1, 1¹, 4 ja 7 sõna „töötuskindlustushüvitis“ sõnadega „sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis“. Seni kehtinud töötuskindlustushüvitis,

mille suurus sõltub kindlustatu eelnevast sissetulekust, nimetatakse ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks. Paragrahv 6 jääb reguleerima tingimusi, millisel juhul kindlustatul on õigus sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele ning vastavad täpsustavad muudatused tehakse ka lõigetes 1–2¹ ja 4. Paragrahv 7 lõige 3 jääb reguleerima kindlustusstaaži nullimist, kui kindlustatule määratakse sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitis. Paragrahv 8 reguleerib edaspidi sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise saamise perioodi, mistõttu tehakse vastavad täpsustused ka lõigetes 1–1⁴. Paragrahv 9 reguleerib edaspidi sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise suurust.

Eelnõu § 1 punktiga 5 tunnistatakse kehtetuks TKindLS-i § 6 lõiked 3 ja 5.

Lõige 3 sätestab, et kindlustatul, kellele on makstud töötutoetust töoturumeetmete seaduse alusel, on õigus töötuskindlustushüvitisele juhul, kui ta on pärast töötutoetuse maksmise lõpetamist töötanud, olnud avalikus teenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel, välja arvatud töoturumeetmete seaduse §-s 11 nimetatud ajutine töötamine, ja ta vastab muudele seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele. Lõige 3 tunnistatakse kehtetuks, sest töötutoetuse maksmine lõpetatakse ja sellekohane kord tunnistatakse kehtetuks. Eelnõus on üleminekuperioodiks rakendussäte (eelnõu § 1 punktiga 27 täiendatakse seadust §-ga 52⁷).

Lõike 5 tekst viiakse § 6² lõikesse 1. Töötuskindlustusstaaži referentsperioodi pikendatakse nii sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise kui ka baasmääras hüvitise korral. Kuna § 6 jääb edaspidi reguleerima üksnes sissetulekupõhist hüvitist, tunnistatakse § 6 lõige 5 kehtetuks ja töötuskindlustusstaaži referentsperioodi pikendamine reguleeritakse nii sissetulekupõhise kui ka baasmääras töötuskindlustushüvitise puhul lisatavas uues §-s 6².

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse seadust §-dega 6¹ ja 6².

Paragrahv 6¹ sätestab kindlustatu õiguse baasmääras töötuskindlustushüvitisele.

Lõike 1 kohaselt on õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele kindlustatul, kes on töötuna arvele võetud töoturumeetmete seaduse § 8 kohaselt ja kellel on töötuskindlustusstaaži vähemalt kaheksa kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul. Kui kindlustatu võetakse töötuna arvele näiteks 2. jaanuaril 2024, siis peab tal olema kogutud kaheksa kuud kindlustusstaaži sellele eelnenud 36 kuu jooksul, s.o 2021. aasta veebruarist kuni 2024. aasta jaanuarini.

Lõike 2 kohaselt ei ole baasmääras töötuskindlustushüvitisele õigust kindlustatul, kellel on õigus sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele. Erisus on sätestatud sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud juhul. Õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele saab tekkida alles pärast sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist, kui on täidetud seaduses sätestatud baasmääras hüvitise saamiseks vajalikud tingimused.

Lõike 3 kohaselt ei teki õigust baasmääras töötuskindlustushüvitisele TöMS-i §-s 11 sätestatud ajutise töötamise alusel, st töötuna arveloleku ajal lubatud nn tööampsud ei anna õigust baasmääras hüvitisele. Sama reegel on ka kehtiva töötuskindlustushüvitise puhul.

Lõige 4 sätestab tingimused, millal kindlustatul tekib vahetult pärast sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitisega jätkamist õigus uuele baasmääras hüvitisele.

Kindlustatul, kellele jätkatakse § 8² alusel sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise maksmist ning kellel oli vahetult enne hüvitisega jätkamist (st kehtiva arveloleku ja eelmise arveloleku vahel) kogunenud kindlustusstaaži vähemalt kaheksa kuud, on pärast jätkatud töötuskindlustushüvitist õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele, kui jätkatud sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise kestus on alla 180 kalendripäeva. Jätkatud

sissetulekupõhise hüvitise ja uue baasmääras hüvitise kestus kokku ei saa ületada 180 kalendripäeva, välja arvatud § 8¹ lõikes 2 nimetatud perioodi pikenedes korral.

Õigus hüvitisega jätkata on kindlustatule, kellele lõpetati töötuskindlustushüvitise maksmine enne hüvitise määramise otsuses märgitud perioodi lõppemist, talle määratakse sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis § 8² alusel ja ta on jätkanud hüvitise perioodi lõppemise päevale järgneval päeval jätkuvalt töötuna arvel.

Vahetult pärast hüvitisega jätkamist tähendab, et hüvitis vahepeal ei katke ja kindlustatu ei pea esitama baasmääras töötuskindlustushüvitise saamiseks avaldust. Õigus uuele baasmääras hüvitisele on kindlustatule, kellele uuesti töötuna arvele võtmise ajaks on kogunud kaheksa kuud kindlustusstaazi. Kui jätkatud sissetulekupõhise hüvitise kestus kokku on alla 180 kalendripäeva (sh hüvitise pikenedes) ja kindlustatu on jätkanud hüvitise lõppemise päevale järgneval päeval jätkuvalt töötuna arvel, siis on tal õigus edasi saada baasmääras töötuskindlustushüvitist. Jätkatud hüvitise ja uue baasmääras hüvitise kestus kokku ei saa ületada 180 kalendripäeva, v.a juhul, kui uue baasmääras hüvitise periood pikenedes § 8¹ lõikes 2 sätestatu kohaselt. Milliseks kujunedes jätkatud hüvitise maksmise kestus, selgub hiljemalt hüvitise perioodi lõppemise päevale eelnenud kuu 10. kuupäeval, kuna siis selgub, kas töötuskindlustushüvitise periood pikenedes.

Näiteks, kindlustatule määrati sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis 180 kalendripäevaks. Hüvitise maksmine lõpetati 100 päeva möödudes, kuna kindlustatu asus tööle. Kindlustatu jäi hüvitis kasutamata 80 kalendripäeva eest. Kindlustatu töötas kaheksa kuud ja koondati. Uuesti arvele tulles on kindlustatule õigus sissetulekupõhise hüvitise kasutamata osale, s.o 80 kalendripäevale. Jätkatud hüvitise perioodi lõppemise päevale eelnenud kuu 10. kuupäeval selgub, et hüvitis pikenedes automaatselt 60 kalendripäeva võrra, kuna tegemist on kõrge tööpuuduse olukorraga. Uuesti arvele tulles oli kindlustatule täidetud ka uue baasmääras hüvitise saamiseks nõutav kaheksakuuline kindlustusstaaz. Sellisel juhul on kindlustatule õigus saada pärast sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise lõppemist veel 40 kalendripäeva baasmääras hüvitist, kui ta on jätkanud hüvitise lõppemise päevale järgneval päeval jätkuvalt töötuna arvel. Kui registreeritud töötute arv on väike, jääb baasmääras hüvitise kestuseks 40 kalendripäeva. Kui registreeritud töötute arv on jätkuvalt suur, siis baasmääras hüvitise maksmise periood pikenedes automaatselt 60 kalendripäeva võrra. Baasmääras hüvitise maksmise perioodi maksimaalne kestus sellises olukorras on $40 + 60 = 100$ kalendripäeva.

Lõike 6 järgi kohaldatakse seaduse § 6 lõikes 4 sätestatud tingimusi ka baasmääras töötuskindlustushüvitisele.

Paragrahvi 6 lõike 4 kohaselt on kindlustatule, kelle viimane töö- või teenistussuhe öeldi üles koondamise tõttu või kes ütles töölepingu üles töölepingu seaduse § 37 lõike 5 alusel ning kes vastab töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele, õigus töötuskindlustushüvitisele:

- 1) kui töösuhe selle tööandjaga või ametniku teenistussuhe kestis viis kuni kümme aastat – 30 kalendripäeva möödumisel töö- või teenistussuhte lõppemisest arvates;
- 2) kui töösuhe selle tööandjaga või ametniku teenistussuhe kestis üle kümne aasta – 60 kalendripäeva möödumisel töö- või teenistussuhte lõppemisest arvates.

Kui kindlustatu töösuhe kestis vähemalt viis aastat ja lõppes ühel nimetatud põhjustest – tööleping öeldi üles koondamise tõttu või tööandja ei saanud temast mitteolenevatel põhjustel anda töötajale kokkulepitud ulatuses tööd ja vähendas töötasu töölepingu seaduse § 37 lõike 5 alusel või ametniku teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel –, siis makstakse kindlustatule koondamishüvitis. Koondamishüvitis asendab koondamise tõttu ära jäänud töötasu, mistõttu sama perioodi eest ei maksta kindlustatule teist asendussissetulekut

(töötuskindlustushüvitist). Töötuskindlustushüvitist hakatakse maksma 30–60 kalendripäeva möödumisel töö- või teenistussuhte lõpetamisest, sõltuvalt sellest, kui pikalt oli kestnud kindlustatu töösuhe selle tööandja juures või teenistussuhte.

Paragrahv 6² sätestab töötuskindlustusstaaži referentsperioodi pikendamise reeglid.

Eelnõu § 6² lõikesse 1 on referentsperioodi pikendamise reegel toodud üle seaduse § 6 kehtivast lõikest 5 ning seda ei ole muudetud. Kehtiva õiguse järgi, kui kindlustatu oli töötuna arvelevõtmisele eelnenud kolme aasta jooksul emapuhkusel (endine rasedus- ja sünnituspuhkus), isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel (endine lapsehoolduspuhkus) ning seetõttu ei ole täidetud 12 kuud töötuskindlustusstaaži, liidetakse puhkusel viibimise aeg töötuskindlustusstaaži leidmise perioodile. Sama põhimõtte hakkab eelnõu § 6² lõike 1 kohaselt kehtima ka baasmääras töötuskindlustushüvitise puhul. Kui kaheksa kuud töötuskindlustusstaaži ei ole täidetud, kuna kindlustatu oli töötuna arvelevõtmisele eelnenud kolme aasta jooksul ema-, isa-, lapsendaja- või vanemapuhkusel, liidetakse puhkusel viibimise aeg töötuskindlustusstaaži leidmise perioodile.

Lõikes 2 avatakse töötuskindlustusstaaži referentsperioodi mõiste sisu. Töötuskindlustusstaaži referentsperiood on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuuline periood, mille jooksul peab olema omandatud töötuskindlustushüvitisele õigust andev kindlustusstaaž.

Kui inimene tuleb töötuna arvele 1. jaanuaril 2026 ja esitab avalduse töötuskindlustushüvitise saamiseks, siis 1. jaanuarile eelneva 36 kuu jooksul, st 2025 detsembrist kuni 2023 jaanuarini peab olema kindlustusstaaži kogunenud vähemalt 8 kuud selleks, et saaks määrata baasmääras töötuskindlustushüvitise ja 12 kuud kindlustusstaaži selleks, et saaks määrata sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise.

Lõikega 3 luuakse pikema staažiga kindlustatutele, kelle viimase baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetati enne hüvitise perioodi lõppemist ja kes pärast baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist tulevad 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele ning on vahepeal töötanud, võimalus saada varasema kindlustusstaaži arvelt sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist, kui töö- või teenistussuhte lõpetamise alus seda võimaldab. Baasmääras hüvitise määramisel nullitakse kindlustatu referentsperioodil (töötuna arvele võtmisele eelnenud 36 kuul) kogunenud kindlustusstaaž. Seega kui kindlustatu läheb pärast baasmääras hüvitise maksmise lõpetamist tööle ning ta näiteks koondatakse, siis 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele tulles ei ole tal üldjuhul referentsperioodil uuesti kogunenud 12 kuud töötuskindlustusstaaži (baasmääras töötuskindlustushüvitise määramisel nulliti eelmisele töötuna arvele võtmisele eelnenud 36 kuu kindlustusstaaž).

Kindlustatul, kellele maksti töötuna arvele võtmisele eelnenud 36 kuu jooksul baasmääras töötuskindlustushüvitist ning maksmine lõpetati enne hüvitise perioodi lõppemist, pikendatakse referentsperioodi 18 kuu võrra, kui ta on pärast baasmääras hüvitise maksmise lõpetamist 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele võetud ja ta on pärast töötuna arveloleku lõpetamist töötanud töölepingu alusel, olnud avalikus teenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel, olnud ametis riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse liikmena, vallavanema või linnapeana, osavalla või linnaosa vanemana või olnud pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane või Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane.

Lõikega 4 täpsustatakse, et 12-kuulist perioodi arvestatakse sellest baasmääras hüvitise maksmise lõpetamisest arvates, mil kindlustatu kindlustusstaaž loeti nulliks. Säte on vajalik, et kindlustatute kindlustuskaitse võrreldes kehtiva õigusega oluliselt ei väheneks, küll aga on välistatud, et sama töötamise perioodi eest saab töötushüvitist kahel korral. Kehtiva õiguse järgi

ei vähenda töötutoetuse maksmine kindlustatu õigust töötuskindlustushüvitisele, kui ta pärast töötutoetuse maksmise lõpetamist 12 kuu jooksul uuesti töö kaotab.

Kui kindlustatu on töötuna arvele võtmisele eelnenud 36 kuu jooksul olnud ema-, isa-, lapsendaja- või vanemapuhkusel ja saanud ka baasmääras töötuskindlustushüvitist, siis saab samaaegselt kasutada nii lõikes 1 kui ka lõikes 2 nimetatud referentsperioodi pikendamist, kui täidetud on kõik neis sätetes nimetatud tingimused.

Lõike 5 kohaselt rakendatakse lõikes 2 sätestatud referentsperioodi pikendamist 18 kuu võrra üksnes juhul, kui pikendamise tulemusena tekib kindlustatul õigus sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täpsustatakse § 7 lõike 1 punkti 1.

Punkt 1 sätestab, et töötuskindlustusstaaž on periood, mille eest kindlustatu sai tasu töölepingu alusel töötamise või avalikus teenistuses olemise eest või tasu riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse liikmena, osavalla- või linnaosavanemana või avaliku teenistuse seaduse §-s 46 või välisteenistuse seaduse §-s 67 ettenähtud abikaasa- või registreeritud elukaaslase tasu, kui nendelt on kohustus TKindLS-is sätestatud korras kinni pidada töötuskindlustusmakske.

Punktis 1 loetletud kindlustatud isikute hulka lisatakse vallavanem ja linnapea. Muudatus on seotud TKindLS-i § 3 lõikes 1 nimetatud kindlustatud isikute täpsustamisega (vt TKindLS, § 3 lõike 1 selgitusi). Õigusselguse huvides tuuakse ka § 7 lõike 1 punktis 1 sõnaselgelt välja, et töötuskindlustusstaaž on periood, mille eest kindlustatu sai tasu vallavanema või linnapeana.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse § 7 lõigetega 3¹ ja 3², mis reguleerivad kindlustusstaaži nullimist baasmääras töötuskindlustushüvitise määramisel.

Lõikes 3¹ sätestatakse, et § 6¹ lõike 1 punktis 2 nimetatud 36 kuu jooksul kogunenud kindlustusstaaž loetakse nulliks päevast, mil kindlustatule määratakse baasmääras töötuskindlustushüvitis. Kindlustatu tööle asumisel, v.a ajutine töötamine tööturumeetmete seaduse § 11 tähenduses, jätkub kindlustusstaaži arvestus. Lõike 3² kohaselt, kui kindlustusstaaži referentsperioodi on pikendatud § 6² lõike 1 alusel ema-, isa-, lapsendaja- või vanemapuhkusel oldud aja võrra, loetakse nulliks kogu pikendatud referentsperioodil kogunenud kindlustusstaaž.

Õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele on kindlustatul, kellel on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul töötuskindlustusstaaži vähemalt kaheksa kuud. Kindlustusstaaž nullitakse ainult baasmääras hüvitise saamise aluseks olnud kindlustusstaaži perioodi osas, erinevalt sissetulekupõhisest hüvitisest, kus nullitakse kogu eelnev kindlustusstaaž. Kui kindlustatul oli töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul staaži kogutud näiteks 30 kuud, siis baasmääras hüvitise määramisel nullitakse eelnimetatud 30 kuu kindlustusstaaž. Kui kindlustusstaaži oli kogutud näiteks kaheksa kuud, nullitakse kaheksa kuu staaž. Baasmääras töötuskindlustushüvitise määramisel nullitav kindlustusstaaž jääb üldjuhul vahemikku 8–36 kuud, sõltuvalt konkreetse kindlustatu kogutud kindlustusstaažist. 36-kuulise referentsperioodi pikendamisel loetakse nulliks kogu pikendatud referentsperioodil kogunenud kindlustusstaaž.

Kindlustusstaaži nullimine piirab kindlustatu õigust saada edaspidi töötuskindlustushüvitist. Arvestades sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise määramisel kindlustusstaaži nullimisel kaotatud kindlustusstaažide proportsioone ning saadavat vastusooritust hüvitisena, mille suurus sõltub kindlustatu varasemast sissetulekust, oleks ebaproportsionaalne baasmääras hüvitise puhul nullida kindlustusstaaži võrdväärselt sissetulekupõhise hüvitisega. Tekiks olukord, kus baasmääras hüvitise määramisega kaotab töötu ühel juhul kindlustusstaaži kõigest kaheksa

kuud, s.t kindlustatu, kes ei olegi rohkem staaži kogunud, kui on baasmääras hüvitise jaoks nõutud kaheksa kuud. Samas näiteks pika kindlustusstaažiga töötu, kellel on staaži 10 ja enam aastat, kaotaks kogu eelnimetatud staaži. Viimasel juhul kaoks tal ka õigus sunnitud töötuse korral lähitulevikus saada sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist, mille saamise periood sõltub otseselt kindlustatu kindlustusstaažist.

Hüvitisele kvalifitseerumiseks otsitakse kindlustusstaaži töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul, mistõttu on põhjendatud, et nullitakse kogu see 36-kuulise referentsperioodi kindlustusstaaž, mis annab õiguse baasmääras hüvitisele. Referentsperiood üldiselt tagantjärele ei muutu ning on suhteliselt lihtne kindlaks teha, millise perioodi kindlustusstaaži ei tohi tulevikus topelt kasutada.

Baasmääras hüvitise määramisel kindlustusstaaži nullimise erisus võimaldab töötutel, kellel on pikaajaline kindlustusstaaž, säilitada õigus sissetulekupõhisele hüvitisele ka pärast baasmääras hüvitise saamist. Näiteks, kui baasmääras hüvitise määramisel oli töötuskindlustusstaaži kokku 36 kuud või vähem, mis nulliti, siis uuesti tööle asudes hakkab töötuskindlustusstaaž uuesti nullist kogunema. Kui aga inimesel on töötuskindlustusstaaži rohkem kui 36 kuud, näiteks 60 kuud, siis pärast baasmääras hüvitise määramist jääb alles 36 kuule eelnenud 24 kuu kindlustusstaaž ning sealt jätkatakse tööle asudes staaži kogumist. Kui kindlustatu asub uuesti tööle ja peaks tulevikus uuesti töötuskindlustushüvitist taotlema, arvestatakse seda varasemat 24-kuulist staaži näiteks töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi pikkuse kindlakstegemisel, kuna see sõltub kogu töötuskindlustusstaažist.

Kui 36-kuulist referentsperioodi on pikendatud § 6² lõike 1 alusel ema-, isa-, lapsendaja- või vanemapuhkusel oldud aja võrra, loetakse nulliks kogu pikendatud referentsperioodil kogunenud kindlustusstaaž. Kui kaheksa kuud töötuskindlustusstaaži ei ole täidetud, kuna kindlustatu oli töötuna arvelevõtmisele eelnenud kolme aasta jooksul ema-, isa-, lapsendaja- või vanemapuhkusel, liidetakse puhkusel viibimise aeg töötuskindlustusstaaži leidmise perioodile ning kogu sellel perioodil kogutud kindlustusstaaž nullitakse. Näiteks kui kindlustatul ei ole 36-kuulisel referentsperioodil vähemalt kaheksa kuud töötuskindlustusstaaži, kuid ta viibis töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuu jooksul kuus kuud vanemapuhkusel, siis pikendatakse 36-kuulist perioodi kuue kuu võrra ning hüvitise määramisel nullitakse kindlustusstaaž 42-kuulisel referentsperioodil.

Kindlustatu tööle asumisel, v.a ajutine töötamine tööturumeetmete seaduse § 11 tähenduses, jätkub kindlustusstaaži arvestus.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse § 8 pealkiri ja sõnastatakse järgmiselt: „Sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise saamise periood“.

Paragrahv 8 sätestab töötuskindlustushüvitise saamise perioodi. Tegemist on tehnilise muudatusega. Kehtiv töötuskindlustushüvitist nimetatakse ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks. Sissetulekupõhise ja baasmääras töötuskindlustushüvitise jätkamise sätted viiakse ühte paragrahvi. Kuna § 8 jääb reguleerima üksnes sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise saamise perioodi, muudetakse selle põhjal ka paragrahvi pealkiri.

Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse § 8 lõike 2 punkti 2 sõnastust, asendades viite aja-, asendus- ja reservteenistusele viitega ajateenistusele, korralisele asendusteenistusele ja erakorralisele reservasendusteenistusele. Muudatus on seotud 2023. aasta 1. aprillist muutunud asendusteenistuse korraldusega, mille tõttu tehakse ka eelnõu § 7 punktis 6 ja § 8 punktis 1 kirjeldatud muudatused. Nimetatud punktide juures on selgitatud ka muudatuste täpsem taust. Muudatused jõustuvad üldises korras. Et eelnimetatud teenistused oleksid kõikides töötukassa tegevust reguleerivates seadustes käsitletud ühtmoodi, tuleb muuta ka töötuskindlustuse

seaduse § 8 lõike 2 punkti 2 ning muudatused jõustada samal ajal. Kuna töötuna arvelolekut ei lõpetata reservteenistuse ja reservasendusteenistuse puhul, siis ei anna need tegevused õigust hüvitise maksmise jätkamiseks. Muudatus on vajalik teiste seadustega kooskõla tagamiseks perioodil kuni 2026. aasta 1. jaanuarini, mil jõustuvad eelnõukohase seaduse ülejäänud sätted. Kuna alates 1. jaanuarist 2026. a muutub töötuskindlustuse seaduse struktuur ja § 8 lõike 2 punktis 2 toodud regulatsioon sätestatakse edaspidi uues, seadusele lisatavas §-s 8², tunnistatakse § 8 lõige 2 eelnõu § 1 punktiga 11 alates 1. jaanuarist 2026. aasta kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 11 tunnistatakse kehtetuks § 8 lõiked 2–3, mis reguleerivad töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamist, st olukorda, kui kindlustatule määratud töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetati enne määratud perioodi lõppu. Nii baasmääras kui ka sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamise tingimused sätestatakse edaspidi uues, seadusesse lisatavas §-s 8².

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse seadust §-dega 8¹ ja 8².

Paragrahv § 8¹ sätestab baasmääras töötuskindlustushüvitise saamise perioodi.

Lõige 1 sätestab, et kindlustatul on õigus saada baasmääras töötuskindlustushüvitist 180 kalendripäeva.

Kehtiva sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise maksmise minimaalne periood on 180 kalendripäeva. Baasmääras töötuskindlustushüvitis on töötuskindlustushüvitise miinimumhüvitis, mistõttu ei saa selle maksmise kestus olla pikem, kui on sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise maksmise minimaalne periood.

Töötukassa andmetest nähtub, et 180 päevaks määratud töötuskindlustushüvitise maksmise keskmine kestus on olenevalt aastast 118–157 päeva. 180 päevaks määratud töötuskindlustushüvitise päevade arvust kasutatakse esmakordsel määramisel (ilma jätkamiste kestust arvestamata) ära olenevalt aastast keskmiselt 66–87% (vt joonis 1)²⁴. Võrreldes teiste gruppidega (270 päevaks ja 360 päevaks määratud hüvitised²⁵) on 180 päevaks määratud hüvitiste maksimaalses ulatuses lõpuni kasutanute osakaal suurem. 180 päeva vastab suuremale osale tööotsingute kestusele, mis ilmneb ka hüvitiste maksimaalses ulatuses lõpuni kasutanute suuremast osakaalust. Selle põhjal saab järeldada, et 180 päevast lühemaks perioodiks töötuskindlustushüvitise määramine ei ole põhjendatud, kuna see mõjutaks negatiivselt tööotsijate majanduslikku kindlustunnet ja toimetulekut.

²⁴ Iga määramist, sealhulgas ka jätkamisi, on arvestatud eraldi juhtumina. See tähendab, et esmakordse määramise kestusele ei ole liidetud juurde temaga seotud jätkamiste kestuseid. Töötuskindlustushüvitise saamist on võimalik jätkata kasutamata päevade ulatuses, kui inimene on pärast töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele võetud ja tema kahe arveloleku vaheline töö- või teenistussuhe on lõpetatud sellisel õiguslikul alusel, mis annab õiguse töötuskindlustushüvitisele.

²⁵ Alates 2023. aasta 30. juunist on töötuskindlustushüvitise maksmise kestus kindlustusstaažiga viis kuni 10 aastat 210 kalendripäeva ja kindlustusstaažiga kümme aastat või enam 300 kalendripäeva.

Määratud hüvitiste keskmine tegelik kestus (+/-)

Iga määramist on arvestatud eraldi juhtumina

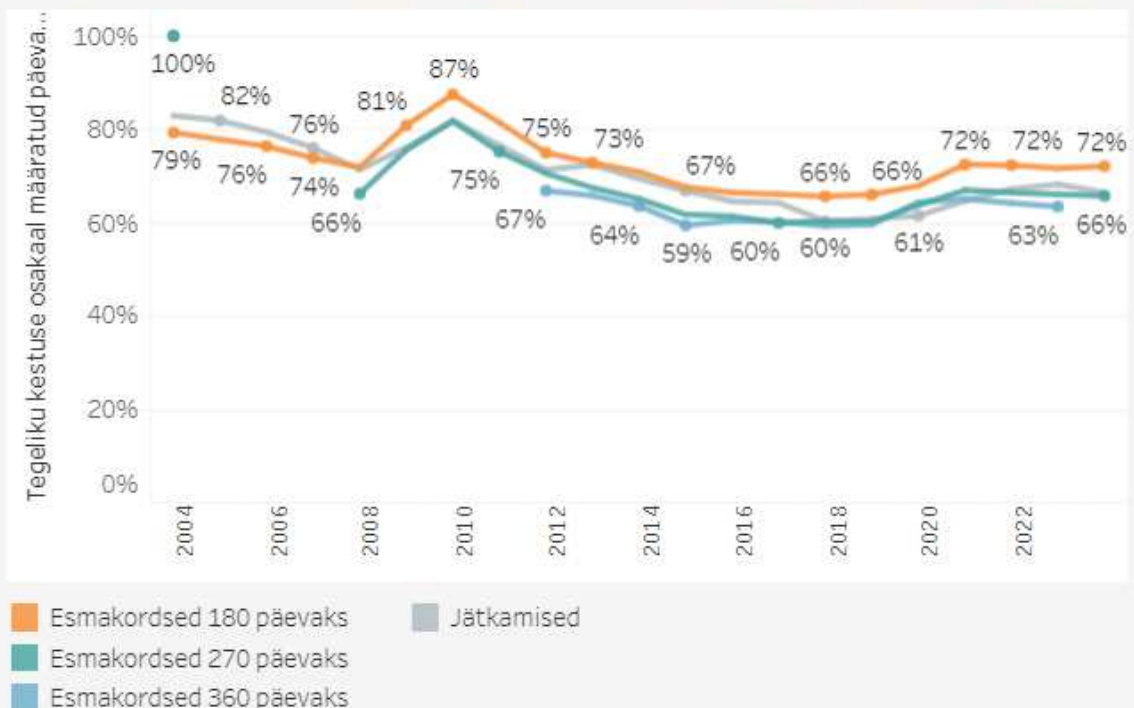
Kuvatud on ainult nende kuude tulemused, mille kõik määramised on tänaseks lõpetatud



Keskmine tegeliku kestuse osakaal määratud päevade arvust (+/-)

Iga määramist on arvestatud eraldi juhtumina

Kuvatud on ainult nende kuude tulemused, mille kõik määramised on tänaseks lõpetatud



Joonis 1. Määratud töötuskindlustushüvitiste keskmine tegelik kestus ning osakaal määratud päevade arvust määramise aasta järgi. Allikas: töötukassa.

Lõige 2 sätestab, et § 8 lõikes 1³ sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise perioodi pikenemist kohaldatakse ka baasmääras töötuskindlustushüvitisele. Perioodi pikenemine sõltub majanduse ja tööturu olukorrast, hüvitise pikenemiseks peab registreeritud töötute arv olema

suur. Baasmääras hüvitise saamise periood pikeneb 60 kalendripäeva võrra kindlustatul, kes on hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale järgneval päeval töötuna arvel ja kelle hüvitise saamise perioodi lõppemise päevale eelnenud üle-eelmise kalendrikuu viimase päeva seisuga on registreeritud töötute arv võrdne või suurem kui eelnimetatud kalendrikuule eelnenud 36 kuu registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 1,2 korrutis. See, kas määratud töötuskindlustushüvitise periood pikeneb, selgub hüvitise perioodi lõppemise päevale eelnenud kuu 10. kuupäevaks. Täiendav periood lisandub algselle perioodile. Kui registreeritud töötute arv on kõrgel tasemel, st registreeritud töötute arv on võrdne või suurem kui eelnimetatud kalendrikuule eelnenud 36 kuu registreeritud töötute arvu keskmise ja arvu 1,2 korrutis, siis pikeneb hüvitise maksmise periood automaatselt 60 kalendripäeva võrra. Baasmääras hüvitise maksmise perioodi maksimaalne kestus on $180 + 60 = 240$ kalendripäeva.

Paragrahv § 8² sätestab töötuskindlustushüvitise jätkamise tingimused.

Ka kehtiva seaduse järgi, kui kindlustatu jääb töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamisele järgneva 12 kuu jooksul uuesti töötuks, on tal õigus kasutada eelmisest hüvitise maksmise perioodist kasutamata päevi. Kindlustatu peab vastama kõikidele töötuskindlustushüvitise tingimustele, v.a staažinõue. See tähendab, et viimane töö- või teenistussuhe on lõpetatud sellisel õiguslikul alusel, mis annab õiguse töötuskindlustushüvitisele, kuid korduval taotlemisel ei pea olema uuesti kogutud 12-kuulist töötuskindlustusstaaži.

Hüvitisega jätkamise võimalus rakendub ka baasmääras töötuskindlustushüvitisele. Võrreldes kehtiva seadusega on tehtud see erisus, et 12 kuu jooksul uuesti töötuks jäädes saab jätkata sama liiki töötuskindlustushüvitisega. Hüvitise liik uuesti töötuna arvele tulles ei sõltu enam töö- või teenistussuhte lõpetamise alusest.

Lõikes 1 sätestatakse, et § 8² kohaldub kindlustatule, kellele määratud töötuskindlustushüvitise maksmine lõpetati enne § 8 lõigetes 1–1⁴ ja § 8¹ nimetatud perioodi lõppemist. Kindlustatul on õigus sama liiki töötuskindlustushüvitise kasutamata osale, kui ta:

- 1) on pärast töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist 12 kuu jooksul uuesti töötuna arvele võetud;
- 2) on pärast töötuna arveloleku lõpetamist töötanud töölepingu alusel, olnud avalikus teenistuses, ajateenistuses või korralises asendusteenistuses või erakorralises reservasendusteenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel, olnud ametis riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse liikmena, vallavanema või linnapeana, osavalla või linnaosa vanemana või olnud pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane või Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane;
- 3) vastab muudele seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele, välja arvatud § 6 lõike 1 punktis 2 ja § 6¹ lõike 1 punktis 2 nimetatud kindlustusstaaži nõue ning § 6 lõikes 2 nimetatud töö- või teenistussuhte lõpetamise alus.

Kui kindlustatu jääb töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamisele järgneva 12 kuu jooksul uuesti töötuks, on tal õigus jätkata eelmist hüvitist kasutamata osas ja seda sõltumata sellest, mis alusel tema viimane töö või teenistussuhe lõppes. Samuti ei pea hüvitisega jätkamise korral olema täidetud kindlustusstaaži nõue. Näiteks, 36-kuulise kindlustusstaažiga isik koondati ja talle maksti sissetulekupõhist hüvitist 60 kalendripäeva. Pärast viit kuud töötamist tema töösuhe lõppeb poolte kokkuleppel ja tal on õigus edasi saada sissetulekupõhist hüvitist 120 kalendripäeva. Sama põhimõte on ka baasmääras töötuskindlustushüvitisel. Näiteks, 36-kuulise kindlustusstaažiga kindlustatu lahkus töölt omal soovil ja talle maksti baasmääras hüvitist 60 kalendripäeva. Pärast viit kuud töötamist kaotas ta uuesti töö koondamise tõttu ja tal on õigus jätkata baasmääras hüvitisega ehk sama liiki hüvitisega. Samas näiteks kindlustatul, kellel on kindlustusstaaži 10 aastat ja kes lahkus töölt omal soovil ja kellele maksti baasmääras hüvitist

60 kalendripäeva ja kes pärast viit kuud töötamist kaotas uuesti töö koondamise tõttu, on baasmääras hüvitise määramisele eelnenud perioodist alles kindlustusstaaži 7 aastat ja viimasest töötamise perioodist viis kuud ning temale saab määrata sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise varasema staaži arvelt (vt töötuskindlustusstaaži referentsperioodi pikendamise § 6² lõike 2–4 selgitusi).

Lõige 2 sätestab, et 12-kuulist perioodi arvestatakse sellest töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamisest arvates, mil kindlustatu § 7 lõikes 3, 3¹ või 3² sätestatud töötuskindlustushüvitisele õiguse andnud kindlustusstaaž loeti nulliks, arvestamata lõike 1 punktis 2 sätestatud perioode. Näiteks, kindlustatule määrati hüvitis 1. septembril 2023 ja tema kindlustusstaaž nulliti. Kindlustatu asus 1. novembrist 2023 tähtajalise lepinguga tööle ning hüvitise maksmine lõpetati 2023. aasta 31. oktoobril. Sellel isikul on õigus eelmisest perioodist kasutamata töötuskindlustushüvitist taotleda kuni 2024. aasta 31. oktoobrini.

Lõige 3 sätestab, et lõike 1 punktis 2 nimetatud perioodil kogunenud kindlustusstaaž loetakse nulliks päevast, mil kindlustatule määratakse töötuskindlustushüvitis sama paragrahvi alusel. Hüvitisega jätkamisel nullitakse kindlustusstaaž, mis oli kogunenud vahepealse töötamise alusel enne hüvitisega jätkamist. Seda põhimõtet ei ole muudetud, ka kehtiva õiguse alusel nullitakse hüvitisega jätkamisel vahepealse töötamise alusel kogutud staaž.

Lõige 4 sätestab, et töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamisel arvutatakse hüvitise suurus sõltuvalt hüvitise liigist §-s 9 või 9¹ sätestatu kohaselt. Hüvitisega jätkamisel arvutatakse töötuskindlustushüvitise suurus ümber. Sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise puhul lähevad arvesse viimasele kolmele töötamise kuule eelnenud üheksal töötamise kuul makstud tasud, millelt on kinni peetud töötuskindlustusmaks. Arvestades, et baasmääras hüvitise suurus on seotud eelmise kalendriaasta 1. juulil kehtinud töötasu alammääraga, võib hüvitise suurus muutuda, kui kalendriaasta on hüvitise jätkamise hetkeks vahetunud. Näiteks kui baasmääras hüvitise maksmine jääb pooleli 2026. aastal (hüvitise suurus on 50% 2025. aasta töötasu alammäärast) ning kindlustatu jääb 12 kuu jooksul uuesti töötuks ja hüvitist jätkatakse 2027. aastal, siis hüvitise suuruse arvutamisel võetakse aluseks 2026. aasta 1. juulil kehtinud töötasu alammäär.

Lõige 5 sätestab, et 12 kuu jooksul uuesti töötuks jäädes ei saa töötuskindlustushüvitise maksmine kõigi töötuna arveloleku perioodide jooksul kokku ületada sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise puhul § 8 lõigetes 1–1⁴ sätestatud päevade arvu ja baasmääras töötuskindlustushüvitise puhul §-s 8¹ sätestatud päevade arvu. Ka kehtiva õiguse kohaselt uuesti töötuks jäädes ei saa töötuskindlustushüvitise maksmine kõigi töötuna arveloleku perioodide jooksul kokku ületada töötuskindlustushüvitise puhul § 8 lõigetes 1–1⁴ sätestatud päevade arvu.

Eelnõu § 1 punktiga 13 kehtestatakse § 9 lõike 5 esimene lause uues sõnastuses.

Lõige 5 reguleerib sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise miinimumsuurust. Kehtiva lõike 5 kohaselt, kui kindlustatu töötuskindlustushüvitise suurus ühe kalendripäeva eest on väiksem kui 50 protsenti eelmise kalendriaasta töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuu töötasu alammäär alusel arvutatud kalendripäeva töötasu alammäärast, võrdub ühe kalendripäeva töötuskindlustushüvitise suurus 50 protsendiga viimati nimetatust. Kalendripäeva töötasu alammäär arvutamisel jagatakse kuu töötasu alammäär arvuga 30. Muudatusega täpsustatakse, et hüvitise miinimumsuuruse arvutamisel võetakse aluseks töötasu alammäär, mis kehtis eelmise kalendriaasta 1. juulil.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täiendatakse seadust §-ga 9¹, mis sätestab baasmääras töötuskindlustushüvitise suuruse. Kindlustatu ühe kalendripäeva baasmääras hüvitise suurus on

50 protsenti töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud eelmise kalendriaasta 1. juulil kehtinud kuu töötasu alammäära alusel arvutatud kalendripäeva töötasu alammäära. Kalendripäeva töötasu alammäära arvutamisel jagatakse kuu töötasu alammäär arvuga 30.

Baasmääras hüvitise suurust kalendriaasta vahetumisel ümber ei arvutata. Sama põhimõte kehtib ka sissetulekupõhise hüvitise puhul (vt § 9 lõige 7). Kui kindlustatule määratakse baasmääras hüvitis 2025. aasta novembris ning kalendriaasta vahetumisel jätkub hüvitise katkematu maksmine, siis hüvitise suurust ümber ei arvutata.

Eelnõu § 1 punktiga 15 muudetakse § 10 lõiget 1. Uue sõnastuse kohaselt esitab kindlustatu töötuskindlustushüvitise taotlemiseks nõuetekohase avalduse. Avaldusele kantakse isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood või selle puudumisel sünniaeg, elukohta aadress, pangakonto number ja kontaktandmed, andmed hüvitisel tulumaksu kinnipidamisel maksuvaba tulu arvesse võtmise kohta. Töötuna arvelevõtmisel ei esitata alati kohe töötuskindlustushüvitise avaldust ning inimese kontakt- ja elukohtaandmed võivad vahepeal muutuda. Elukoha aadressi ja kontaktandmete esitamine on vajalik, et töötukassa saaks töötuskindlustushüvitise avalduse menetlemisel inimesega ühendust võtta temaga kokkulepitud viisil ning vastava otsuse hiljem ka kätte toimetada. Samuti võib hilisemas menetluses tekkida vajadus tagasinõude otsuse kätetoimetamiseks ning sellise otsuse kättesaamisest hoidutakse tihtilugu kõrvale, mistõttu võib tekkida vajadus, vastav otsus kätte toimetada ka näiteks inimese elukoha aadressil.

Avaldusele lisatakse andmed seaduse §-des 6–6² ja 8² nimetatud töötuskindlustushüvitise tingimustele vastamise asjaolude kohta, kui andmed ei ole kättesaadavad andmekogudest. Eelnõu kohaselt esitab töötuskindlustushüvitist taotlev isik töötukassa nõudmisel muid hüvitise määramiseks vajalikke dokumente, kui nõutavad andmed ei ole kättesaadavad andmekogudest. Näiteks sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise puhul on vajalik välja selgitada töö- või teenistussuhte lõpetamise alus (TkindlS § 6 lõige 2), kuna vabatahtliku töölt lahkumise puhul hüvitist ei maksta. Samuti võib tekkida vajadus küsida emapuhkuse, isapuhkuse, lapsendajapuhkuse või vanemapuhkusel viibimise aega tõendavaid dokumente, kui andmed ei ole andmekogudest kättesaadavad.²⁶ Kui andmed ei ole andmekogudest kättesaadavad, võtab töötukassa isikuga ühendust temaga varasemalt kokkulepitud viisil ja palub vastavad andmed edastada.

Kehtiva seaduse järgi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega töötuskindlustushüvitise avaldusele kantavate andmete ja sellele lisatavate dokumentide loetelu. Töötuskindlustushüvitise avaldusele kantavate andmete loetelu tuuakse määrusest seaduse § 10 lõikesse 1. Sätte muutmiselega muutub kehtetuks ka kehtiva seaduse § 10 lõike 1 volitusnorm ning seeläbi ka selle alusel antud sotsiaalministri 08.04.2009 määrus nr 31 „Töötuskindlustushüvitise taotlemise avaldusele kantavate andmete ning avaldusele lisatavate dokumentide loetelu.“

Eelnõu § 1 punktiga 16 asendatakse § 11 lõikes 5 ja § 12 lõikes 2 viide § 8 lõikele 2 viitega § 8² lõikele 1. Tegemist on tehnilise muudatusega. Kehtiva seaduse § 8 lõige 2 sätestab kindlustatu hüvitise jätkamise õiguse. Eelnõus reguleerib kindlustatu hüvitise jätkamise õigust § 8² lõige 1 ja seetõttu parandatakse viited § 11 lõikes 5 ja § 12 lõikes 2.

Eelnõu § 1 punktiga 17 täiendatakse § 12 lõikega 1¹. Kui töötukassal puuduvad töötuskindlustushüvitise maksmise perioodi kestel andmed, mis on vajalikud selleks, et välja selgitada, kas kindlustatul on jätkuvalt õigus töötuskindlustushüvitisele, siis peatatakse

²⁶ Kindlustatul, kes kasutas 36 kuu jooksul emapuhkust, isapuhkust, lapsendajapuhkust või vanemapuhkust, pikendatakse 36-kuulist perioodi puhkusel oldud aja võrra, kui sama aja kohta puuduvad töötukassa andmekogus andmed töötuskindlustusstaaži kohta.

töötuskindlustushüvitise maksmine alates esimesest kuust, mille kohta väljamaksmiseks vajalikud andmed puuduvad. Pärast puuduolevate andmete saamist makstakse töötuskindlustushüvitis tagantjärele välja, kui kindlustatu vastas hüvitise saamise tingimustele. Säte on vajalik selleks, et ennetada alusetuid väljamakseid ja võimalikke tagasinõudeid.

Töötuskindlustushüvitist maksab töötukassa kindlustatule igakuiselt eelmise kalendrikuu eest jooksva kalendrikuu 10. kuupäevaks. Enne igakordset töötuskindlustushüvitise väljamakset tuleb töötukassal välja selgitada, kas kindlustatul on jätkuvalt õigus töötuna arvel olla ja töötuskindlustushüvitist saada.

Õigus kindlustushüvitisele on kindlustatul, kes on töötuna arvele võetud ja kes peab täitma TõMS-is sätestatud töötukohustusi (osalema tegevuskava koostamisel ja seda täitma; osalema nõustamisel temaga kokkulepitud ajal ja viisil vähemalt üks kord 30 päeva jooksul; olema valmis vastu võtma sobiva töö ja kohe tööle asuma; otsima tööd iseseisvalt ja teavitama töötukassat enda tööotsingutest). Kui töötukohustusi ei täida, siis töötuna arvelolek lõpetatakse ning sellega kaotab töötukohustusi õiguse töötuskindlustushüvitisele.

§ 12 lõikes 1¹ toodud kohaldatakse olukorras, kus töötuskindlustushüvitise väljamakse tegemise hetkel puuduvad andmed, mille põhjal saab välja selgitada, kas kindlustatu vastab jätkuvalt §-s 6 või 6¹ või 6² või 8² sätestatud tingimustele.

Näiteks võib selline olukord tekkida äriühingu juhatuse liikmetega, kelle puhul töötukassa peab sisuliselt hindama, kas nende tegevust saab käsitada tööta olemisena. See tähendab, kas neil on jätkuvalt õigus töötuna arvel olla ja töötuskindlustushüvitist saada. Juhatuse liikmed saavad töötuna arvele tulla tingimusel, et ei saa juhatuse liikmena tegutsemise eest tasu ja vastavad töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele. Vastavus töötuskindlustushüvitise tingimustele tähendab, et inimene on kaotanud põhisissetuleku taganud palgatöö ja omab nõutud töötuskindlustusstaži. Juhatuse liikme roll on ettevõtte juhtimine, esindamine, majandusaruande koostamise korraldamine ja allkirjastamine, nõukogule äriühingu majandusliku seisundi olulisest halvenemisest teatamine ja muudest äriühingu majandustegevusega seotud olulistest asjaoludest teabe andmine. Juhatuse liikme seadusest tulenevate ülesannete hulka ei kuulu ettevõtte majandustegevusega seotud teenuse osutamine ja töö tegemine. Kui juhatuse liige töötuna arveloleku ajal osutab teenust või teeb tööd (nt pakub tõlketeenust, koostab pakkumisi, esitab arveid), kaotab ta õiguse olla töötuna arvel ning sellega lõpeb ka õigus töötuskindlustushüvitisele. Selliste asjaolude väljaselgitamine on keerukas. Keerulised on ka näiteks tööampsude eest makstud tasude väljaselgitamine; tööle asumise kuupäeva täpsustamine, kui töötamise registris andmed puuduvad; tööandja on tagantjärele muutnud töösuhte lõpetamise õiguslikku alust ja muud sarnased olukorrad. Need võivad mõjutada kindlustatu õigust töötuskindlustushüvitisele.

On olnud olukordi, kus töötuskindlustushüvitise väljamakse tegemise ajaks ei ole töötukassal piisavalt andmeid ning pärast väljamakset on selgunud, et kindlustatul siiski ei olnud õigust hüvitisele. See toob kaasa tagasinõude, mis rikub inimese õigustatud ootust, et kui talle juba hüvitis välja maksti, siis on tal ka õigus sellele.

Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse § 13 lõike 1 sissejuhatavat lauseosa, lisades viite §-le 8¹. Kehtiva seaduse § 13 reguleerib töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist enne § 8 lõigetes 1–1⁴ sätestatud perioodi lõppemist. Eelnõu kohaselt reguleerivad § 8 lõiked 1–1⁴ sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise maksmise kestust. Paragrahvi 13 lõige 1 reguleerib edaspidi ka baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise lõpetamist enne perioodi lõppemist, mistõttu tehakse lõike 1 sissejuhatavas lauseosas sellekohane täiendus.

Eelnõu § 1 punktiga 19 jäetakse § 23 lõike 2 punktidest 3 ja 5 välja viited töötutoetusele.

Eelnõu § 1 punktiga 20 muudetakse § 23 lõike 2 punkti 7 sõnastust, jättes tekstist välja viited töötutoetusele.

Eelnõu § 1 punktiga 21 asendatakse § 33 lõike 3 punktis 1 ja lõikes 4 sõna „töötuskindlustushüvitise“ sõnaga „töötuskindlustushüvitiste“. Muudatuse eesmärk on ühtlustada seaduses kasutatud termineid, viies muudetavad sätted kooskõlla TKindIS-i § 36 lõike 2 punktis 1 kehtestatud töötuskindlustushüvitiste sihtfondi nimetusega.

Eelnõu § 1 punktiga 22 tunnistatakse kehtetuks § 35 lõike 1 punkt 3, mis puudutab töötutoetuse määramist ja maksmist. Eelnõus sätestatud muudatuste tulemusena ei ole see säte enam vajalik.

Eelnõu § 1 punktidega 23–25 jäetakse § 35 lõike 4 punktidest 6 ja 7, § 35 lõike 6 punktist 1, § 38¹ lõike 4 punktist 2 ja § 39 lõikest 1 välja viited töötutoetusele.

Eelnõu § 1 punktiga 26 täiendatakse § 46 lõikega 5¹. Kehtiva seaduse § 46 reguleerib enamakstud hüvitise tagasinõudmist. Eelnõuga lisatakse paragrahvi lõige 5¹, mis sätestab töötuskindlustushüvitise kinnipidamise reeglid. Inimeselt, kellele on õigusliku aluseta määratud ja makstud hüvitist, võib töötukassa TKindIS-i § 46 alusel enamakstud summad tagasi nõuda. Kehtiv kord ei võimalda aga enamakstud hüvitise tagasinõudmise korral alusetult makstud summat kinni pidada inimesele tulevikus makstavatest hüvitistest ilma kindlustatu nõusolekuta. Lisatava sättega selline võimalus luuakse.

Säte näeb ette, et kui isik alusetult makstud hüvitist töötukassa antud tähtajaks korraga tagasi ei maksa või § 46 lõikes 5 sätestatud tagasimaksegraafikut ei täida, on töötukassal õigus õigusliku aluseta makstu korraga või osade kaupa järgmistest töötuskindlustushüvitise väljamaksetest kinni pidada. Sealjuures säilitatakse inimesele iga kuu vähemalt 50% maksmisele kuuluvast töötuskindlustushüvitisest. Isiku kirjalikul nõusolekul võib kinni pidada rohkem kui 50% maksmisele kuuluvast töötuskindlustushüvitisest. Seega vähendatakse hüvitist ulatuses, mida võib lugeda proportsionaalseks ja põhjendatuks, st ühelt poolt on inimesel õigus saada hüvitist, teiselt poolt kohustus tagastada summad, mis on talle aluseta määratud ja makstud.

Sarnane põhimõte kehtib ka näiteks töövõimetoetuse puhul ning riiklikust pensionist täitemenetluse raames tehtavate kinnipidamiste puhul. TVTS-i § 20 lõike 3 kohaselt säilitatakse töövõimetoetuse kinnipidamisel vähemalt 50% maksmisele kuuluvast summast. Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 47 lõike 3 kohaselt säilitatakse täitemenetluse seadustiku alusel riiklikust pensionist kinnipidamisel vähemalt 50% maksmisele kuuluvast summast. Kui järgnevate kuude hüvitistest kinnipidamine pole võimalik põhjusel, et hüvitise maksmine inimesele on juba lõpetatud, teeb töötukassa ettekirjutuse koos hoiatusega. Selles märgitakse tähtaeg, millal tuleb enam makstud summa tagastada. Kui inimene nimetatud tähtajaks summat ei tagasta, rakendatakse sundtäitmist täitemenetluse seadustikus sätestatud korras.

Eelnõu § 1 punktis 27 esitatakse üleminekusätteid. Seadust täiendatakse §-dega 52⁷, 52⁸ ja 52⁹.

Paragrahvi 52⁷ lõige 1 sätestab, et kindlustatul, kellele on makstud töötutoetust tööturuteenuste ja -toetuste seaduse või tööturumeetmete seaduse alusel, on õigus töötuskindlustushüvitisele juhul, kui ta on pärast töötutoetuse maksmise lõpetamist töötanud, olnud avalikus teenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel (v.a tööturumeetmete seaduse §-s 11 nimetatud ajutine töötamine), olnud ametis riikliku lepitajana, valla- või linnavalitsuse liikmena, vallavanema või linnapeana, osavalla või linnaosa vanemana või olnud pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane või Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav

abikaasa või registreeritud elukaaslane, ja ta vastab muudele seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele.

Kehtiva seaduse § 6 lõike 3 kohaselt on kindlustatul, kellele on makstud töötutoetust tööturumeetmete seaduse alusel, õigus töötuskindlustushüvitisele, kui ta on pärast töötutoetuse maksmise lõpetamist töötanud, olnud avalikus teenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel, v.a tööturumeetmete seaduse §-s 11 nimetatud ajutine töötamine, ja ta vastab muudele seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele. Töötutoetuse kord tunnistatakse kehtetuks ja seetõttu ka § 6 lõige 3, mistõttu üleminekusäte on vajalik.

Seega kui kindlustatule on makstud varem kehtinud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse või tööturumeetmete seaduse alusel töötutoetust, ei saa pärast töötutoetuse maksmise lõpetamist määrata töötuskindlustushüvitist enne, kui kindlustatu on vahepeal olnud hõivatud ühe §-s 52⁷ nimetatud tegevusega.

Lõike 2 kohaselt enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud seaduse redaktsiooni § 6 alusel määratud töötuskindlustushüvitist käsitatakse alates 2026. aasta 1. jaanuarist § 6 tähenduses sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitisena.

Lõige 3 sätestab, et kui isik on esitanud töötukassale enne 2026. aasta 1. jaanuarit avalduse töötuskindlustushüvitise saamiseks ja hüvitise otsust ei ole tehtud enne 2026. aasta 1. jaanuarit, tehakse asjakohane otsus enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel. Üleminekusäte loob selguse, et enne seaduse muudatuse jõustumist esitatud avaldusele on võimalik kohaldada varasemat redaktsiooni. Üldise põhimõtte kohaselt tuleb küll isiku taotlus soodustava haldusakti saamiseks vaadata läbi taotluse esitaja jaoks soodsama seadusredaktsiooni kohaselt, on see siis varasem või hilisem. Keeruline on ette määrata, kumb redaktsioon on konkreetse isiku asjaoludest tulenevalt tema jaoks soodsam. Kui uus redaktsioon on soodsam, on isikul võimalik esitada uus taotlus ning talle saab kohaldada uut seaduseredaktsiooni.

Sätet on vajalik kohaldada ka olukorras, kus kindlustatu töötab mõnes teises liikmesriigis. Töötuskindlustushüvitise määramisel võetakse arvesse kõigis liikmesriikides (lisaks Norra, Island, Liechtenstein ja Šveits) täitunud töötuskindlustusperioodid. Teise liikmesriigi töötuskindlustusperioodide liitmiseks peab kindlustatu töötushüvitise taotlemisel esitama vormi U1. Vormi väljastavad liikmesriikide tööturu- või töötuskindlustusametused, kes kannavad vormile selles riigis omandatud töötuskindlustusstaazi. Vormi saab kindlustatu taotleda välisriigist ka töötukassa kaudu, kuid see võtab aega. Välisriikidest vastuse saamine võib venida kuude pikkuseks. Kuna sellisel juhul määratakse kindlustatule töötuskindlustushüvitist tagasiulatuvalt kuupäevast, millal inimesel tekkis õigus töötuskindlustushüvitisele, on kirjeldatud juhtudel vajalik kohaldada õiguse tekkimise ajal kehtinud seaduse redaktsiooni.

Lõige 4 sätestab, et kindlustatul, kellele on jätkatud töötuskindlustushüvitise maksmist seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 8 lõike 2 alusel ning kelle hüvitise periood lõpeb pärast 2025. aasta 30. detsembril, on õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele vahetult pärast jätkatud hüvitise lõppemist seaduse § 6¹ lõigetes 4 ja 5 sätestatud tingimustel. Kui kindlustatule määrati enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 8 lõike 2 alusel töötuskindlustushüvitist (hüvitise kasutamata osa jätkamine) ning selle maksmine lõppeb näiteks 2025. aasta 31. detsembril või hiljem, on kindlustatul õigus baasmääras hüvitisele vahetult pärast jätkatud hüvitise lõppemist seaduse § 6¹ lõigetes 4 ja 5 sätestatud tingimustel (vt eelnõu §1 punktis 6 § 6¹ lõigete 4 ja 5 selgitusi). Sätte eesmärk on tagada õigusselgus nende inimeste osas, kelle jätkatud töötuskindlustushüvitist lõpeb 31. detsembril, s.o vana redaktsiooni

kehtivuse viimasel päeval. Nendele saab määrata baasmääras töötuskindlustushüvitise alates 1. jaanuarist. Nendele inimestele aga, kelle jätkatud töötuskindlustushüvitis lõpeb hiljemalt 30. detsembril ja hüvitise maksmise kestus oli lühem kui 270 päeva, saab veel määrata hüvitise lõppemisele järgnevast päevast töötutoetuse (TöMS § 22 lg 3 ja § 21 lg 4). Inimestele, kelle hüvitise maksmine lõpeb 31. detsembril, enam töötutoetust määrata ei saa, sest hüvitise lõppemisele järgneval päeval kehtib juba seaduse uus redaktsioon.

Paragrahv 52⁸ sätestab töötukassa andmekogus andmete töötlemise erisused. Tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel isikule töötutoetuse määramise alusandmeid ja töötutoetuse maksmise andmeid töödeldakse töötukassa andmekogus TKindLS-i enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud tingimustel.

Paragrahv 52⁹ paneb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile analüüsikohustuse. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös Eesti Töötukassaga viib läbi järeelhindamise eeldatavalt 2031. aastal. Kuna tegemist on oluliste muudatustega, on vaja saada põhjalik ülevaade süsteemi kasutamise ja selle mõjude kohta ning hinnata süsteemi toimivust, et vajaduse korral rakendada lisameetmeid või planeerida süsteemi edasiarendusi (muuta protsessi või hüvitise põhimõtteid, jne).

Eelnõu §-ga 2 muudetakse MKS-i

Eelnõu § 2 punktiga 1 jäetakse § 25¹ lõike 2 kolmandast lausest välja viide töötutoetusele. Kehtiva MKS-i § 25¹ lõike 2 kolmanda lause järgi on töötukassal õigus teha seaduse § 25⁵ punktis 3 nimetatud dokumendi alusel kandeid, kui selle alusel tuvastatakse õigus töötuskindlustuse seaduse alusel määratavale hüvitisele või tööturumeetmete seaduse alusel määratavale töötutoetusele. TöMS-i muudatuste jõustumisel ei ole töötul enam õigust töötutoetusele, mistõttu muudetakse MKS-i § 25¹ lõike 2 kolmandat lauset ja nähakse ette rakendussäte üleminekuperioodiks (eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse MKS-i §-ga 168²⁰).

Eelnõu § 2 punktiga 2 jäetakse § 29 punktist 15¹ välja viide töötutoetusele. Kehtiv punkt 15¹ sätestab, et maksuhaldur võib avaldada maksusaladust sisaldavat teavet Eesti Töötukassale tööturumeetmete seaduses, töötuskindlustuse seaduses ja töövõimetoetuse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks, sealhulgas töötutoetuse, kindlustushüvitiste ja töövõimetoetuse määramiseks ja maksmiseks, tööturumeetmete pakkumiseks ning põhjendatuse üle kontrolli tegemiseks. Tööturumeetmete seaduse muudatuste jõustumisel ei ole töötul enam õigust töötutoetusele, mistõttu muudetakse MKS-i § 29 lõike 2 punkti 15¹ ja nähakse ette rakendussäte üleminekuperioodiks (eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse MKS-i §-ga 168²¹).

Eelnõu § 2 punktiga 3 täiendatakse seadust §-dega 168²⁰ ja 168²¹.

Paragrahv 168²⁰ on üleminekusäte töötamise registris töötutoetuse õiguse aluseks olevate kannete tegemisel.

Kui isik on esitanud töötukassale tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel avalduse töötutoetuse saamiseks, kohaldatakse töötamise registrisse kannete tegemisel seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 25¹ lõikes 2 sätestatut.

2026. aasta 1. jaanuarist töötutoetusi enam üldjuhul ei määrata, välja arvatud näiteks juhul, kui inimene esitas töötukassale enne 1. jaanuarit töötutoetuse saamise avalduse ja töötutoetuse maksmise kohta ei ole tehtud otsust, tehakse asjakohane otsus tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud tingimustel ja korras. Üleminekuperioodil võib tekkida vajadus kannete tegemiseks töötamise registrisse.

Paragrahv 168²¹ on üleminekusäte, mis võimaldab maksuhalduril avaldada töötukassale maksusaladust sisaldavat teavet tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel määratud töötutoetuse maksmiseks.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse RaKS-i.

Eelnõu §-ga 3 asendatakse § 55 lõike 1 teises lauses viide sotsiaalmaksuseaduse § 6 lõike 1 punktidele 6–15 viitega § 6 punktidele 7–15.

Kehtiva § 55 lõike 1 kohaselt arvutatakse kalendripäeva keskmine tulu, lähtudes Maksu- ja Tolliameti esitatud kindlustatud isikule arvestatud või makstud sotsiaalmaksu alusel arvutatud tulu andmetest ja RaKS-i § 5 lõike 2 punktides 1, 2, 4, 5 ja 5¹ ning lõigetes 3 ja 3¹ nimetatud isikute esitatud hüvitise saamise õigust tõendavatest andmetest. Kalendripäeva keskmise tulu arvutamisel ei võeta arvesse SMS-i § 6 lõike 1 punktide 1–3, 3³ ja 6–15 ning lõigete 1¹ ja 1² alusel riigi, valla, linna või loomeliidu makstavat sotsiaalmaksu.

Sätte teine lause viitab SMS-i § 6 lõike 1 punktile 6, mis eelnõu kohaselt tunnistatakse kehtetuks.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse SHS-i.

Eelnõu § 4 punktiga 1 täiendatakse § 131 lõikega 9¹, mis sätestab kuni 24-aastastele õpilastele ja üliõpilastele toimetulekutoetuse määramisel erandi, kui suhted pereliikmetega on katkenud või vanematel puudub võimekus oma lapsi toetada.

Kehtiv seadus lubab kuni 24-aastasele perest eraldi elavale õppurile maksta eraldiseisva leibkonnana toimetulekutoetust üksnes juhul, kui tema perekonnale määrati toimetulekutoetus eelmisel või jooksva kuul (SHS § 131 lg 9). Kehtiva SHS-i kohaselt jäävad puuduse korral abita need õppurid, kellel perekondlikud suhted oma päritolupere või pereliikmetega puuduvad või on katkenud või kelle vanematel puudub võimekus oma õppivat last toetada. Probleemi on tõstatanud ka õiguskantsler ning seda on arutatud Riigikogu sotsiaalkomisjoni istungil.²⁷

Muudatustega luuakse võimalus erandkorras eraldi elavale kuni 24-aastasele õppurile, kellel on rahvastikuregistri andmetel perekonnast erinev elukoht, toimetulekutoetust maksta ka siis, kui tema perekonnale toimetulekutoetust määratud ei ole.

Lõike 9¹ punkti 1 kohaselt saab toimetulekutoetust maksta eraldi elavale õppurile, kui tema perekondlikud sidemed pereliikmetega on katkenud või puuduvad. Sidemed pereliikmetega on katkenud või puuduvad näiteks olukorras, kus noort kasvanud ja toetanud vanem on surnud, teine vanem ei ole noort varasemalt toetanud ega plaani seda teha ka tulevikus. Samuti näiteks järelhooldusteenusel olijad, asendushooldusteenusest väljujad.

Lõike 9¹ punkti 2 alusel võib toimetulekutoetust maksta ka muudel põhjendatud juhtudel, mis on seotud perekondlike suhete või olukorraga. Näiteks kui vanematel on sõltuvus- või terviseprobleemid, lastekaitse- või sotsiaaltöötajate vaateväljas olevad noored, kelle puhul on teada, et päritolupere neid puuduse korral ei toeta.

²⁷ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/5cfca29a-1aea-48ac-b211-40a8b6df3a85/>

Toimetulekutoetuse maksmine peab olema põhjendatud ja toetuse maksmise vajalikkus välja selgitatud. Kohaliku omavalitsuse üksus selgitab hindamise käigus välja õppuri perekondliku olukorra ja sotsiaalabi vajaduse.

Eelnõu § 4 punktiga 2 muudetakse § 131 lõikeid 10 ja 11, korrigeerides eelnõu § 4 punktis 1 toodud muudatusest tulenevalt viiteid seaduse sätetele.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse SMS-i.

Eelnõu § 5 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks § 6 lõike 1 punkt 6. SMS-i § 6 reguleerib sotsiaalmaksu maksmise erijuhtusid. Kehtiva punkti 6 kohaselt maksab riik või avalik-õiguslik juriidiline isik sotsiaalmaksu töötutoetust saava isiku eest, kui riik ei maksa tema eest sotsiaalmaksu § 6 lõike 1 punkti 7 alusel. Tööturumeetmete seaduse muudatuste jõustumisel ei sätesta seadus enam 1. jaanuarist 2026. aastal töötü õigust töötutoetusele, mistõttu kaob ka vajadus sotsiaalmaksu maksmiseks töötutoetust saava isiku eest. 2025. aasta 31. detsembrini kehtinud tööturumeetmete seaduse redaktsiooni alusel määratud töötutoetused makstakse lõpuni, sh jätkatakse töötutoetust saavate isikute eest sotsiaalmaksu maksmist kuni töötutoetuse maksmine lõpetatakse. Seadust täiendatakse üleminekusättega (eelnõu § 4 punktiga 5 täiendatakse § 13 lõikega 23).

Eelnõu § 5 punktiga 2 jäetakse § 6 lõike 1 punktist 6¹ välja viide sama paragrahvi lõike 1 punktile 6, mis reguleerib töötutoetust saava isiku eest sotsiaalmaksu maksmist.

Eelnõu § 5 punktiga 3 jäetakse § 6 lõike 1 punktist 11 ja § 7 lõikest 3 välja viide SMS-i § 6 lõike 1 punktile 6. SMS-i § 7 lõige 3 reguleerib sotsiaalmaksu määra. Lõike 3 kohaselt on sotsiaalmaksu määr seaduse § 6 lõike 1 punktides 3¹, 3², 3³, 6, 6¹, 8, 9, 11, 13 ja 15 sätestatud juhtudel ning töötuskindlustuse seaduses sätestatud töötuskindlustushüvitisel 13 protsenti maksustatavalt summalt. Sättest jäetakse välja viide § 6 lõike 1 punktile 6, mis reguleerib töötutoetust saava isiku eest sotsiaalmaksu maksmist.

Eelnõu § 5 punktiga 4 asendatakse § 6 lõikes 3² viide SMS-i § 6 lõike 1 punktidele 6–15 viitega punktidele 6¹–15. Välja jääb punkt 6, mis tunnistatakse kehtetuks.

Eelnõu § 5 punktiga 5 täiendatakse § 13 lõikega 23. Kui isikule on määratud töötutoetus tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel, kohaldatakse isiku eest sotsiaalmaksu maksmisel SMS-i enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni kuni töötutoetuse maksmise lõppemiseni (vt eelnõu § 4 punkti 1 selgitust).

Eelnõu §-ga 6 muudetakse TsMSRS-i.

Eelnõu §-ga 6 täiendatakse seadust §-ga 11⁸. TsMSRS-i § 11⁸ välistab täitemenetluses töötutoetusele sissenõude pööramise. Muudatus on seotud TMS-i § 131 lõike 1 punkti 5 muutmisega (vt eelnõu § 6 selgitust). Täitemenetluse seadustiku enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 131 lõike 1 punktis 5 sätestatud kohaldatakse tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel makstud töötutoetuste osas.

Eelnõu §-ga 7 muudetakse TMS-i.

Eelnõu §-ga 7 jäetakse § 131 lõike 1 punktist 5 välja viide töötutoetusele. TMS-i § 131 loetleb sissetulekud, millelt ei saa pöörata sissenõuet. TMS-i § 131 lõike 1 punkti 5 kohaselt ei saa sissenõuet pöörata töötukassa kaudu makstud töötutoetusele, stipendiumile, sõidu- ja majutustoetusele ning ettevõtluse alustamise toetusele. Tööturumeetmete seaduse muudatuste

jõustumisel ei sätesta seadus enam 2026. aasta 1. jaanuarist töötü õigust töötutoetusele. Enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel makstud töötutoetused makstakse lõpuni, kuid uusi enam ei määrata. Seega puudub tulevikus vajadus reguleerida töötutoetusele sissenõude pöörämist, küll aga ei saa jätkuvalt enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel makstud töötutoetustele sissenõuet pöörata (vt ka eelnõu § 5 selgitust).

Eelnõuga kehtestatav uus baasmääras töötuskindlustushüvitis hakkab olema täitemenetluses arestitav sissetulek, sarnaselt olemasoleva töötuskindlustushüvitisega. Erinevalt töötutoetusest ei ole töötuskindlustushüvitise näol tegemist sotsiaaltoetusega, vaid tegemist on asendussissetulekuga, mis asendab töötuse perioodil osaliselt töötasu. Seega on põhjendatud, et töötuskindlustushüvitist saab sarnaselt töötasuga täitemenetluses arestida.

Eelnõu §-ga 8 muudetakse TõMS-i.

Töötutoetuse maksmise lõpetamisega tunnistatakse kehtetuks töötutoetuse taotlemise, määramise ja maksmise tingimusi ja korda reguleeriv seaduse 6. peatükk ja nähakse ette rakendussätted üleminekuperioodiks.

Üks läbivaid muudatusi eelnõus on, et sätetest jäetakse välja töötutoetus.

Eelnõu § 8 punktiga 1 tunnistatakse kehtetuks TõMS-i § 1 lõike 1 punkt 4.

Kehtiva seaduse § 1 lõige 1 sätestab seaduse reguleerimisala. Punkti 4 kohaselt sätestatakse seaduses töötutoetuse maksmise tingimused ja kord ning rahastamise põhimõtted. Töötutoetusega kaotamisega tunnistatakse punkt 4 kehtetuks.

Eelnõu § 8 punktiga 2 jäetakse välja § 5 lõike 7 sissejuhatavast lauseosast sõnad „ning töötutoetuse maksmiseks“.

Eelnõu § 8 punktiga 3 jäetakse välja § 5 lõike 7 punktist 11 sõnad „ning töötutoetuse määramisel“.

Eelnõu § 8 punktiga 4 asendatakse § 8 lõike 4 punktides 6, 8 ja 9 tekstiosa „§ 8 lõikes 2“ tekstiosaga „§ 6¹ lõike 1 punktis 2 või § 8² lõikes 1“.

Kehtiva TõMS-i § 8 lõike 4 kohaselt ei võeta töötuna arvele isikut, kes on:

- äriühingu juhatause liige, prokurist, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, välismaa äriühingu filiaali juhataja või mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha juht, välja arvatud juhul, kui ta ei saa selle eest tasu ning vastab töötuskindlustushüvitise seaduse § 6 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 või § 8 lõikes 2 sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele (TõMS § 8 lõige 4 punkt 6);

- füüsilisest isikust ettevõtja, välja arvatud juhul, kui ettevõtte tegevus on peatatud või hooajaline tegevus on lõppenud ning ta vastab töötuskindlustushüvitise seaduse § 6 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 või § 8 lõikes 2 sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele (TõMS § 8 lõige 4 punkt 8);

- füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses osaleva abikaasa, välja arvatud juhul, kui füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevus on peatatud või hooajaline tegevus on lõppenud ning ta vastab töötuskindlustushüvitise seaduse § 6 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 või § 8 lõikes 2 sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele (TõMS § 8 lõige 4 punkt 9).

Seega eelnimetatud isikud võetakse töötuna arvele juhul, kui nad vastavad töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele, sh töötuskindlustushüvitisega jätkamise tingimustele. Muudatusega tekkis töötuskindlustushüvitisele kaks alaliiki, senine töötuskindlustushüvitis, mis nimetati ümber sissetulekupõhiseks töötuskindlustushüvitiseks ja

uus baasmääras töötuskindlustushüvitis. Õigust sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele jääb reguleerima kehtiva töötuskindlustuse seaduse § 6. Õigust baasmääras hüvitisele reguleerib TKindLS-i § 6¹. Töötuskindlustushüvitise maksmise jätkamist nii sissetulekupõhise kui ka baasmääras hüvitise puhul reguleerib edaspidi TKindLS-i § 8². Seetõttu muudetakse TöMS-i § 8 lõike 4 punktides 6, 8 ja 9 ka töötuskindlustuse seaduse paragrahvide viited.

Eelnõu § 8 punktiga 5 muudetakse § 8 lõike 4 punkti 10 sõnastust.

Kehtiva seaduse järgi ei võeta töötuna arvele isikut, kes õpib õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, välja arvatud juhul, kui keskhariduse tasemel toimivas statsionaarses õppes, kutseõppe statsionaarses õppes või kõrghariduse tasemel toimivas täiskoormusega õppes õppiv isik on viimase 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud seaduse § 18 lõike 3 punktides 1–4 nimetatud tegevusega või viibib akadeemilisel puhkusel. Töötutoetust reguleeriv 6. peatükk (sh § 18) tunnistatakse tervikuna kehtetuks.

Muudatuse kohaselt võetakse edaspidi töötuna arvele isik, kes õpib õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, keskhariduse tasemel toimivas statsionaarses õppes, kutseõppe statsionaarses õppes või kõrghariduse tasemel toimivas täiskoormusega õppes, kui ta vastab töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 1 punktis 2 ja lõikes 2 või § 6¹ lõike 1 punktis 2 või § 8² lõikes 1 sätestatud töötuskindlustushüvitise saamise tingimustele.

Eelnõu § 8 punktiga 6 muudetakse § 8 lõike 4 punkti 11 sõnastust. Töötuna arvele võtmist välistavate asjaolude hulgast jääb välja reservteenistus, sh reservasendusteenistus. Edaspidi ei võeta töötuna arvele isikut, kes on ajateenistuses, korralises asendusteenistuses või erakorralises reservasendusteenistuses. Reservteenistusse või reservasendusteenistusse asumise korral töötuna arvelolekut ei lõpetata.

2023. aasta 1. aprillist muutus asendusteenistuse korraldus. Tekkisid juurde eri liiki asendusteenistused: korraline, reservasendusteenistus ja erakorraline reservasendusteenistus. Korralise asendusteenistuse kestus on 12 kuud ja sisuliselt on tegemist varasema asendusteenistusega. Reservasendusteenistuse sisu ja eesmärk on sama, mis reservteenistusel. Erakorraline reservasendusteenistus on sisult asendusteenistuja rakendamine kriiside ajal ja sama, mis kaitseväeteenistus sõja ajal.

Reservteenistus ja reservasendusteenistus on olemuselt lühiajalised teenistused, mis ei avalda olulist mõju isiku töötuna arveloleku ajal töötü kohustuste täitmisele pikema perioodi jooksul ning reserv- või reservasendusteenistuse ajaks pole seetõttu põhjendatud töötuna arvelolekut lõpetada. Muudatuse tulemusena on edaspidi võimalik töötuna arvel oleva isiku reserv- või reservasendusteenistusse asumise korral vältida arvel olemise lõppemisega seotud ravikindlustuse lõppemist, teenustel osalemise õiguse katkemist, alusetult makstud hüvitiste tagasinõudeid jms.

Eelnõu § 8 punktiga 7 muudetakse § 9 lõike 7 sõnastust. Varem TöMS-i § 18 lõikes 3 sätestatud töö või tööga võrdsustatud tegevused kehtestatakse edaspidi TöMS-i § 9 lõikes 8. Muudatusega asendatakse sättes vastavad viited.

Eelnõu § 8 punktiga 8 täiendatakse § 9 lõikega 8.

Lõike 8 kohaselt loetakse lõikes 7 nimetatud tegevuseks:

- 1) töötamist töölepingu alusel või avalikus teenistuses;
- 2) ametis olemist Riigikogu liikmena, Euroopa Parlamendi liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, kohtunikuna, õiguskantslerina, riigikontrolörina, riikliku lepitajana, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu palgalise esimehena või palgalise

aseesimehena, valla- või linnavalitsuse palgalise liikmena, sealhulgas vallavanemana või linnapeana, osavalla- või linnaosavanemana;

3) avalik-õigusliku ameti pidamist sõltumatu isikuna;

4) Eestis teenuse osutamist töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel ja teenuse osutamist või kauba müümist ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse tähenduses;

5) tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana Eestis või osalemist abikaasana füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses, kui abikaasa oli kantud maksukohustuslaste registrisse, kusjuures füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemise ja abikaasana füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses osalemise aja hulka ei arvata ajavahemikku, millal ettevõtte tegevus oli peatatud või hooajaline tegevus lõppenud;

6) õppimist õppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, kui isik on õpingud lõpetanud;

7) viibimist ajateenistuses, korralises asendusteenistuses või erakorralises reservasendusteenistuses;

8) Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga või pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga abikaasana või registreeritud elukaaslasena kaasasolekut, kui talle makstakse välisteenistuse seaduse §-s 67 nimetatud abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu.

Tegevuste loetelu on sama, mis on sätestatud kehtiva seaduse § 18 lõikes 3. Paragrahv 18 tunnistatakse tervikuna kehtetuks, kuid töö ja tööga võrdsustatud tegevuste loetelu on tööturumeetmete seaduse § 9 lõikes 7 jätkuvalt vajalik. Nimetatud sättes viidatakse § 18 lõikele 3, mistõttu tuuakse § 18 lõike 3 tekst § 9 lõikesse 8. Võrreldes kehtiva sättega on muudetud punkte 6 ja 7 (vt eelnõu § 7 punkti 6 selgitusi).

Punktis 6 on jäetud välja, et õppimise aja hulka ei arvata akadeemilisel puhkusel viibimise aega, kuna tööga võrdsustatud tegevusena käsitletakse üksnes õppimist, lisaks on oluline, et õpingud peavad olema lõppenud. Akadeemilisel puhkusel olemine ei takista õpingute lõpetamist. Arvesse läheb igasugune õppimine, mille inimene lõpetas kahe töötuna arveloleku vahelisel ajal. Tähtsust ei oma, kas inimene omandas gümnaasiumi, kutse- või kõrghariduse. Oluline, et õppis ja lõpetas statsionaarse või täiskoormusega õppe. Sobiva töö kontekstis tähendab see seda, et on omandanud kvalifikatsiooni, mis võimaldab eeldatavalt ka varasemast erinevat tööd otsida.

Eelnõu § 8 punktiga 9 tunnistatakse kehtetuks § 10 lõige 2. Lõige 2 sätestab, et töötu, kellele makstakse töötutoetust, on kohustatud viivitamata teatama töötukassale asjaoludest, mis toovad kaasa töötutoetuse maksmise peatamise või lõppemise. Uusi töötutoetusi alates 1. jaanuarist 2026. aastal ei määrata. Seni määratud toetused makstakse lõpuni ning toetuse maksmise perioodil jääb inimesele jätkuvalt kohustus viivitamata teatada töötukassale asjaoludest, mis toovad kaasa töötutoetuse maksmise peatamise või lõppemise. Eeltoodut reguleerib eelnõus üleminekusäte (vt eelnõu § 7 punkt 15, millega täiendatakse § 33 lõikega 6).

Eelnõu § 8 punktiga 10 jäetakse seaduse 5. peatüki pealkirjast välja sõnad „ja töötutoetuse“.

Eelnõu § 8 punktiga 11 tunnistatakse kehtetuks TöMS-i § 17 ja seaduse 6. peatükk.

TöMS-i § 17 reguleerib töötutoetuse rahastamist. Enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel määratud töötutoetuse maksmist rahastatakse riigieelarvest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu sihtotstarbelise eraldisena töötukassa eelarvesse eraldatud vahenditest. Eeltoodut reguleerib eelnõus üleminekusäte (vt eelnõu § 7 punkt 15, millega täiendatakse § 33 lõikega 8).

TöMS-i 6. peatükk reguleerib töötutoetuse taotlemise, määramise ja maksmise tingimusi ja korda. Töötutoetusi alates 1. jaanuarist 2026. aastal ei määrata, v.a üleminekuperioodil § 33 lõigetes 5 ja 6 nimetatud juhtudel, mistõttu tunnistatakse kogu seaduse 6. peatükk kehtetuks.

Pärast muudatuse jõustumist ei saa enam töötutoetust taotleda ka TöMS-i § 19 lõike 3 alusel. Tegemist on iseseisva töötutoetuse saamise alusega, mis on küll osaliselt sõltuvusse seatud varasematest asjaoludest, kuid pole haldusmenetluslikult ega õiguspärase ootuse seisukohast seotud varasema töötutoetuse saamisega. TöMS-i § 19 lõike 3 alusel töötutoetuse saamiseks peab inimene seaduses sätestatud perioodi jooksul esitama uuesti töötutoetuse saamise avalduse ning vastama seaduses sätestatud toetuse saamise tingimustele. Seega on tegemist varasemast eraldiseisva õigussuhtega, mis ei ole otseses sõltuvuses varasema töötutoetuse määramise otsusega.

Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õigusriigi põhimõte, mis hõlmab õiguskindluse põhimõtte. Õiguskindluse põhimõtte hõlmab omakorda õiguspärase ootuse ja *vacatio legis*'e põhimõtte.²⁸

Õigusi ja vabadusi on võimalik täisväärtuslikult kasutada vaid siis, kui isik ei pea kartma, et riik rakendab ettenägematuid ebasoodsaid tagajärgi. Seejuures eeldab oma õiguste realiseerimine ehk isikule seadusega antud õiguste ja vabaduste kasutamine tegutsemist õigusnormile tuginedes, selle kehtima jäämisele lootes. Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele. Iga pettumus, mis on tingitud isikule soodsa regulatsiooni muutmise, ei kätke õiguspärase ootuse riivet.²⁹

Isik, kes ei ole veel esitanud taotlust TöMS-i § 19 lõike 3 alusel töötutoetuse saamiseks, ei ole täitnud eeldusi, mis on vajalikud, et eeldada selle sätte tema suhtes kohaldamist ka pärast selle kehtetuks tunnistamist.

Õiguspärase ootuse põhimõtet piirab demokraatia põhimõte. Otseselt või kaudselt rahva mandaadile tuginevad poliitilised organid on põhimõtteliselt õigustatud oma varasemaid valikuid ajakohastama, kui sellega ei kahjustata ülemäära kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid. Seejuures saab õiguspärane ootus tekkida nii tähtajalise kui ka tähtajatatu regulatsiooni puhul. Tähtajalist ja tähtajatut regulatsiooni tuleb õiguspärase ootuse riive mõõdukuse hindamisel siiski käsitada erinevalt. Tähtajaliselt antud õiguste ja piiratud kohustuste puhul on isikute õiguspärane ootus enam kaitstud kui tähtajatatu regulatsiooni puhul. Tähtajalise regulatsiooni muutmiseks isikule ebasoodsas suunas peavad olema kaalukamad eesmärgid kui tähtajatatu regulatsiooni muutmiseks.³⁰

Töötutoetus määratakse inimesele küll kindlaks perioodiks, aga juhul, kui inimene siirdub enne vastava tähtaja möödumist tööle, lõpetatakse isikule töötutoetuse maksmine. Kui tulevikus soovib inimene taas töötutoetust saada, tuleb esitada töötukassale uus taotlus ning viiakse läbi ka uus haldusmenetlus, mille tulemuseks vastavalt elulistele asjaoludele võib olla nii positiivne kui ka keelduv otsus. Seega olenemata asjaolust, et töötutoetuse esialgsel määramisel määratakse toetus kindlaks perioodiks, ei anna seesama otsus inimesele pärast toetuse maksmise lõpetamist nõudeõigust ka edaspidi toetust saada.

Õiguspärase ootuse tekkimist tuleb hinnata juhul, kui isikule on õigustloova aktiga antud õigus, mille hilisem regulatsioon ära võtab. Põhiseaduslikku kaitset väärrib isiku ootus talle soodsa

²⁸ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas 3-4-1-24-11 punkt 48.

²⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas 3-4-1-27-13 punkt 50.

³⁰ Samas punkt 69.

regulatsiooni püsijäämisse siis, kui tal oli mõistlik alus seda usaldada, ta oli asunud oma õigusi realiseerima ning tema ootus kaalub üles regulatsiooni muutmise eesmärgid.³¹

Isiku puhul, kes ei ole veel esitanud taotlust töötutoetuse saamiseks, ei saa jaatada õiguse realiseerimise alustamist, mistõttu ei ole sellisel juhul ka mõistlik eeldada, et vastav õigus jääb sellise isiku suhtes kehtima ka pärast asjakohaste õigusnormide kehtetuks tunnistamist.

Ehkki õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist, tuleb silmas pida, et õigus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik. Igaüks peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul.³²

Isegi kui asuda seisukohale, et isikutel, kellele on varem töötutoetus määratud ning töötutoetuse maksmise on lõpetatud enne TõMS-i § 22 lõiget 1–3 nimetatud ajavahemiku möödumist, võib tekkida õigustatud ootus ka pärast kavandatud muudatuse jõustumist varem kehtinud TõMS-i § 19 lõike 3 alusel töötutoetuse saamiseks, nähakse eelnõuga ette piisav *vacatio legis*, arvestades regulatsiooni enda kehtivuse aega.

Nimelt nähakse eelnõuga ette vähemalt kuuekuuline üleminekuaj, et puudutatud isikud saaksid olukorraga kohaneda ja oma tegevusi selle järgi korraldada. Sellist aega võib pidada piisavaks. Ka maksuseaduste muudatuste puhul on peetud kuut kuud seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahel piisavaks ajaks, et muudatustest puudutatud isikutel oleks tagatud võimalus muutunud olukorraga kohaneda (maksukorralduse seaduse § 4¹). Selline korraldus tagab, et muudatused on ettenähtavad ja inimestel on aega muudatustega kohaneda.

Eeltoodust tulenevalt järgib eelnõu õiguspärase ootuse ja proportsionaalsuse põhimõtet ning on kooskõlas põhiseadusega.

Eelnõu § 8 punktiga 12 ja 13 jäetakse § 28 ja § 29 lõikest 1 välja viide töötutoetusele.

Eelnõu § 8 punktiga 14 tunnistatakse kehtetuks § 29 lõige 3, mis reguleerib õigusliku aluseta makstud töötutoetuse kinnipidamist järgmiste kalendrikuude eest makstavast töötutoetusest.

Eelnõu § 8 punktiga 15 täiendatakse § 33 lõigetega 5–8.

Lõike 5 kohaselt, kui isik on enne 2026. aasta 1. jaanuarit esitanud töötukassale töötuskindlustuse seaduse alusel avalduse töötuskindlustushüvitise taotlemiseks ja hüvitise määramata jätmise otsus tehakse pärast 2025. aasta 30. novembrit, on tal õigus esitada töötutoetuse saamise avaldus ka pärast 2025. aasta 31. detsembrit. Nimetatud juhul kohaldatakse töötutoetuse avaldusele tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud tingimusi.

Kui inimene esitas enne 2026. aasta 1. jaanuarit töötukassale avalduse töötuskindlustushüvitise taotlemiseks, kuid mingitel asjaoludel jäi esitamata töötutoetuse taotlemise avaldus ning töötuskindlustushüvitise määramata jätmise otsus tehakse pärast 2025. aasta 30. novembrit, siis on inimesel võimalik esitada tagantjärele töötutoetuse taotlemise avaldus, mis loetakse esitatuks töötuskindlustushüvitise avalduse esitamise kuupäeval.

Kehtiva TKindLS-i § 11 lõige 4 võimaldab töötuskindlustushüvitise otsuse kindlustatule kätte toimetada ka töötukassa kohalikus osakonnas. Töötu on kohustatud üks kord 30 päeva jooksul osalema nõustamisel. Kui töötu on valinud otsuse kättetoimetamise viisiks töötukassa kohaliku osakonna, saab ta hüvitise mittemääramise otsusest teada alles siis, kui ta tuleb töötukassa kohalikku osakonda nõustamisele. Arvestades, et nõustamine toimub kord 30 päeva jooksul,

³¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas 3-4-1-5-17 punkt 66.

³² Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus asjas 3-4-1-24-11 punkt 49.

tuleb tagada, et ka nendel, kelle hüvitise määramata jätmise otsus tehakse 2025. aastal ajavahemikul 1. detsember kuni 31. detsember, on õigus esitada töötutoetuse saamise avaldus pärast 2025. aasta 31. detsembrit.

Lõige 6 sätestab, et kui isik on enne eelnõukohase seaduse jõustumist esitanud töötukassale töötutoetuse saamise avalduse ja töötutoetuse maksmise kohta ei ole tehtud otsust enne 2026. aasta 1. jaanuarit, tehakse asjakohane otsus tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni 6. peatükis sätestatud tingimustel ja korras.

Lõike 7 kohaselt isikule, kellele makstakse töötutoetust või kellele töötutoetuse maksmine on peatatud seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel ning kelle töötutoetuse saamise periood lõppeb pärast 2025. aasta 31. detsembrit, kohaldatakse tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud tingimusi toetuse maksmise lõppemiseni.

Kui töötule makstakse töötutoetust enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel, makstakse määratud toetus lõpuni ning toetusele kohaldatakse kuni maksmise lõppemiseni enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud tingimusi.

Näiteks määratakse töötule töötutoetus 2025. aasta 1. novembrist 2026. veebruaris tekib töötul 31-kordne töötutoetuse päevamäära suurune ühekordne sissetulek. Töötutoetuse maksmine peatatakse sellisel juhul enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 24 lõike 1 punkti 4 alusel. Kui nüüd töötuna arvel olek 2026. aasta märtsis lõpetatakse, siis töötutoetuse maksmine lõpetatakse enne tähtaega enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 25 lõike 1 punkti 4 alusel.

Kui näites toodud isik tuleks 2026. aasta juunis uuesti töötuna arvele, siis uut töötutoetust § 19 lõike 3 alusel enam määrata ei saa, kuna enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni saab kohaldada üksnes toetuse maksmise lõppemiseni ning uusi töötutoetuse määramise otsuseid enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel teha ei saa.

Lõike 8 kohaselt enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud seaduse redaktsiooni alusel määratud töötutoetuse maksmist rahastatakse riigieelarvest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu sihtotstarbelise eraldisena töötukassa eelarvesse eraldatud vahenditest.

Eelnõu § 8 punktiga 16 täiendatakse § 34 lõiget 3, täpsustades, et lõikes kirjeldatud juhul kohaldatakse alusetult makstu tagasinõudmisel TöMS-i § 29 lõike 3 enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni. Täpsustus on vajalik, kuna 1. jaanuarist 2026 tunnistatakse TöMS-i § 29 lõige 3 kehtetuks. Paragrahvi § 34 lõike 3 kohaselt, kui töötukassa on alustanud alusetult makstu tagasinõudmist 2023. aasta 31. detsembrini kehtinud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse alusel, kohaldatakse alusetult makstu tagasinõudmisel 2023. aasta 31. detsembrini kehtinud tööturuteenuste ja -toetuste seaduses sätestatud ning töötutoetuse tagasinõudmisel ka eelnõukohase seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni § 29 lõikes 3 sätestatud.

Eelnõu § 8 punktiga 17 täiendatakse § 34 lõigetega 4 ja 5.

Kui isikule on makstud töötutoetust tööturumeetmete seaduse enne 2025. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel ning tagasinõudmise menetlus alustatakse pärast 2025. aasta 31. detsembrit, menetletakse alusetult makstu tagasinõudmist lõike 4 kohaselt tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud tingimustel.

Kui töötukassa on alustanud alusetult makstu tagasinõudmist tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel, kohaldatakse alusetult makstu tagasinõudmisel tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsioonis sätestatud.

Eelnõu §-ga 9 muudetakse TVTS-i.

Eelnõu § 9 punktiga 1 muudetakse § 12 lõike 1 punkti 14 ja see sõnastatakse järgmiselt: „viibib ajateenistuses, korralises asendusteenistuses või erakorralises reservasendusteenistuses“ (vt eelnõu § 7 punkti 6 selgitust).

Eelnõu § 9 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks § 13 lõige 6. Kehtiv lõige 6 sätestab, et kui osalise või puuduva töövõimega isikule määratakse töövõimetoetus perioodi eest, mille eest talle maksti töötutoetust, vähendatakse sama perioodi eest makstavat töövõimetoetust töötutoetuse summa võrra. Seaduse jõustumisel enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel makstud töötutoetused makstakse lõpuni, kuid uusi enam ei määrata. Seadust täiendatakse üleminekusättega (vt eelnõu § 8 punkti 8).

Eelnõu § 9 punktiga 3 täpsustatakse § 17 lõike 2 punktis 3, et töövõimetoetust makstakse isiku soovi kohaselt posti teel kojukandena saaja kulul Eesti piires.

Eelnõu § 9 punktiga 4 täpsustatakse § 17 lõikes 3, et põhjendatud taotluse esitamise korral maksab töötukassa töövõimetoetust oma kulul kojukandega Eesti piires sügava puudega isikule, kellel on liikumistakistus või kes elab hajaasustusel ja kellele pangateenus on raskesti kättesaadav.

Eelnõu § 9 punktiga 5 muudetakse § 20 lõiget 2, mis reguleerib inimesele alusetult makstud töövõimetoetuse tagasimaksmist ja töötukassa õigust see tulevikus makstavast töövõimetoetusest kinni pidada.

Kehtiva lõike 2 järgi on töötukassal võimalik alusetult makstud toetus korraga või osade kaupa kinni pidada järgmiste kalendrikuude eest makstavast toetusest. Paragrahvi 17 lõike 1 järgi makstakse töövõimetoetus välja eelmise kalendrikuu eest jooksva kalendrikuu kümnendaks kuupäevaks. Näiteks jaanuarikuu toetus makstakse välja veebruaris, veebruarikuu toetus märtsis jne. Kuna kehtiva lõike 2 kohaselt saab enamakstud summasid kinni pidada järgmiste kalendrikuude eest makstavast toetusest, võib kujuneda olukord, kus summade kinnipidamine viibib. Näiteks, kui töötukassal tekib enamakstud summa kinnipidamise õigus jaanuarikuus, siis § 20 lõike 2 järgi saab vastava summa kinni pidada alles järgmise kuu ehk veebruarikuu eest makstavast toetusest. Toetus veebruarikuu eest makstakse § 17 lõike 1 järgi välja märtsis, seega esimese kinnipidamise saab teha märtsikuus makstavast toetusest.

Eespool kirjeldatud olukorra vältimiseks muudetakse sätte sõnastust, lubades edaspidi teha kinnipidamisi järgmistest töövõimetoetuse väljamaksetest, sõltumata sellest, millise kuu eest need maksed tehakse.

Eelnõu § 9 punktiga 6 asendatakse § 21¹ punktis 2 viide töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogu asutamise ja pidamise põhimäärusele viitega töötukassa andmekogu põhimäärusele. Alates 01.01.2024 kehtib töötukassa andmekogu põhimäärus, senine töövõime hindamise ja töövõimetoetuse andmekogu asutamise ja pidamise põhimäärus kehtis kuni 31.12.2023. Punkti sõnastus viiakse kooskõlla kehtiva andmekogu põhimäärusega.

Eelnõu § 9 punktiga 7 täiendatakse § 27 lõikega 10. Kui osalise või puuduva töövõimega isikule määratakse töövõimetoetus perioodi eest, mille eest talle maksti töötutoetust tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel, vähendatakse sama perioodi eest makstavat töövõimetoetust töötutoetuse summa võrra. Säte on vajalik üleminekuajaperioodil, kuni makstakse tööturumeetmete seaduse enne 2026. aasta 1. jaanuarit kehtinud redaktsiooni alusel määratud töötutoetusi.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse kasutusele uued õiguslikud terminid – sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis, baasmääras töötuskindlustushüvitis ja töötuskindlustusstaaži referentsperiood. Kui õigusnormis on mainitud konkreetset töötuskindlustushüvitise liiki, tuleb seadust tõlgendada selliselt, et õigusnormis sätestatu kohaldub üksnes konkreetsele töötuskindlustushüvitise liigile ja isikule, kes on õigustatud vastavat liiki töötuskindlustushüvitist saama. Kui seadus sätestab üksnes sõna „töötuskindlustushüvitis“, kohaldub vastav õigusnorm mõlemale töötuskindlustushüvitise liigile ja isikutele, kes on neid õigustatud saama.

Sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis vastab kehtiva TKindS-i töötuskindlustushüvitisele. Baasmääras töötuskindlustushüvitis on uus hüvitise liik – ühtse määra ja kestusega miinimumhüvitis. Täpsemaid tingimusi on võimalik lugeda seletuskirja vastavas osas. Töötuskindlustusstaaži referentsperiood on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 36 kuuline periood, mille jooksul peab olema omandatud töötuskindlustushüvitisele õigust andev kindlustusstaaž.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas EL-i õigusega. Töötuskindlustushüvitis kuulub EL-i sotsiaalkindlustuse koordineerimissüsteemi alla (EMÜ määrus 883/2004), millega tagatakse sotsiaalkindlustusõiguste säilimine EL-i piires liikuvatele töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele ja nende pereliikmetele.

Praegune töötutoetus on nimetatud määruse mõistes liigitatav sotsiaalkindlustuse ja sotsiaalabi tunnustega segatoetuseks. Kuivõrd sotsiaalabi tervikuna on määruse kohaldamisalast väljas, mis tähendab, et liikmesriigid on vabad otsustama, kuidas nad seda maksavad piiriüleselt liikuvatele inimestele, kohaldatakse ka segatüüpi hüvitistele EL reegleid väiksemas mahus. Seetõttu ei ole Eesti kohustatud töötutoetusele kohaldama kõiki koordineerimise erireegleid, näiteks ei tule seda eksportida ehk maksta teises riigis elavatele või teise riiki tööd otsima suunduvatele töötutele (toetuse eksport). Töötutoetus on kantud sellel otstarbel määruse 883/2004 X lisasse, kus on loetletud liikmesriikide mitteosamakselised rahalised hüvitised, millele erisused kohalduvad. Eelnõu vastuvõtmisel peab Eesti esitama taotluse toetuse kustutamiseks nimetatud lisast. Asemele loodav baasmääras töötuskindlustushüvitis ei vasta enam määruse 883/2004 lisasse X kantavate toetuste tingimustele ja seetõttu tuleb seda koordineerida samade reeglite järgi nagu praegust töötuskindlustushüvitist.

6. Seaduse mõjud

Muudatuste rakendamise kaasnemise mõju järgmistes valdkondades: (1) sotsiaalne, sh demograafiline mõju, (2) mõju majandusele, (3) mõju riigivalitsemisele ja (4) mõju regionaalarengule. Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale on hinnatud sotsiaalsete mõjude all. Eelnõu mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Muudatused ei mõjuta infotehnoloogiat ega infoühiskonda; haridust, kultuuri, sporti; riigikaitset ja välissuhteid ega siseturvalisust ja keskkonda, mistõttu ei ole mõju olulisust nendes valdkondades hinnatud.

Muudatus 1: Seadusega lõpetatakse töötutoetuse maksmine ning töö kaotuse korral makstakse registreeritud töötule ühte tööturu olukorrast ja töötuskindlustusstaažist sõltuvat töötuskindlustushüvitist, kas tänast sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist või baasmääras töötuskindlustushüvitist.

6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

6.1.1. Mõjutatud sihtrühm: 16-aastane kuni pensioniealine töötajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Kehtiva korra alusel on töötutoetust õigus saada registreeritud töötul, kes on töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul olnud vähemalt 180 päeva hõivatud tööga või tööga võrdsustatud tegevusega, või töötul, kelle varasemat tööga või tööga hõivatust ei nõuta (vt tabel 1) ning kelle ühe kuu sissetulek on väiksem 31-kordsest töötutoetuse päevamäärast. Muudatustega lihtsustatakse töötushüvitiste süsteemi ehk praeguse töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise kombineeritud skeemi asemel hakkab kehtima üks töötuskindlustushüvitise süsteem. Muudatustega lõpetatakse töötutoetuse maksmine ning töö kaotuse korral makstakse registreeritud töötule ühte tööturu olukorrast ja töötuskindlustusstaazist sõltuvat töötuskindlustushüvitist, kas tänast sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist või baasmääras töötuskindlustushüvitist. Muudatused mõjutavad potentsiaalselt kogu Eesti 16-aastast kuni pensioniealist töötajad (2023. aastal 693 000 inimest), kes võivad tööelu jooksul töötuskindlustushüvitise tingimustega kokku puutuda, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus suur. Baasmääras hüvitise kehtestamise ja töötutoetuse maksamise lõpetamine mõjutavad töötuse perioodil majanduslikku toimetulekut ning tööle liikumise kiirust, mis koosmõjus mõjutavad inimese sotsiaalset ja majanduslikku heaolu. Mõju sagedus tervikuna on ebaregulaarne, mõjutades sihtrühmi vaid töötuse perioodil, kuid regulaarne töötuse perioodil ehk registreeritud töötute jaoks.

Tabel 1. Kehtiva korra järgi töötutoetusele õiguse tekkimise alused

Töötamine (kaetud töötuskindlustusega)	Tööga võrdsustatud tegevused (ei ole kaetud töötuskindlustusega)	Registreeritud töötud, kellelt varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega <u>hõivatust ei nõuta</u>
Töötamine töölepingu alusel või avalikus teenistuses . Riiklik lepitaja, valla- või linnavalitsuse liige, vallavanem või linnaapea, osavalla- või linnaosavanem.	Ametis olemine Riigikogu liikmena, Euroopa Parlamendi liikmena, Vabariigi Presidendina, Vabariigi Valitsuse liikmena, kohtunikuna, õiguskantslerina, riigikontrolörina, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu palgalise esimehena või palgalise aseesimehena, avalik-õigusliku ametit pidav sõltumatu isik.	Kasvatanud ühe vanemana või eestkostjana kuni 18-aastast keskmise, raske või sügava puudega last, alla 8-aastast last või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni
Töötamine Eestis töövõtu-, käsundus- või muu teenuse osutamiseks sõlmitud võlaõigusliku lepingu alusel	Teenuse osutamine või kauba müümine ettevõtlustulu lihtsustatud maksustamise seaduse tähenduses	Olnud haiglaravil
	Tegutsemine füüsilisest isikust ettevõtjana Eestis või osalemine abikaasana füüsilisest isikust ettevõtja ettevõtte tegevuses	Hooldanud kohaliku omavalitsuse üksusega sõlmitud kirjaliku lepingu alusel haiget, püsivalt töövõimetut, osalise või puuduva töövõimega isikut või vanurit, kes ei kuulu perekonnaliikmete hulka; hooldanud puudega isikut ja valla- või linnavalitsus on maksnud talle hooldamise eest toetust
	Õppimine õppeasutuse statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes	Olnud tööta püsivalt töövõimetuks tunnistamise või tuvastatud puuduva töövõime tõttu

	Aja-, asendus- või reservteenistuses viibimine	Olnud vahi all või kandnud karistust vanglas või arestimajas
Pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane ja Eesti Vabariigi välisesinduses töötava teenistujaga kaasasolev mittetöötav abikaasa või registreeritud elukaaslane, kui nad on maksnud töötuskindlustusmaksleid.		

Baasmääras töötuskindlustushüvitist on õigus saada registreeritud töötul, kellel on töötuskindlustusstaaži vähemalt kaheksa kuud töötuna arvelevõtmisele eelneva 36 kuu jooksul. Võrreldes töötutoetuse tingimustega on baasmääras hüvitise **referentsperiood pikem**. Baasmääras hüvitise määramisel ei võeta arvesse registreeritud töötus sissetuleku suurust ehk võrreldes praegu kehtiva töötutoetuse süsteemiga **kaotatakse sissetuleku kriteerium**. Erinevalt sissetulekupõhisest töötuskindlustushüvitise **ei sõltu** baasmääras hüvitise saamine **hõive lõppemise põhjusest** ehk kaetud on ka omal soovil töölt lahkumine. Töötushüvitiste tingimuste ühtlustamine (sama staažiarvestus, sissetuleku suurust ei kontrollita, töötuskindlustushüvitise ja töövõimetoetuse samaaegne maksmine) avaldab positiivset mõju töötuskindlustushüvitise süsteemi paremaks mõistmiseks ning vähendab võimalikku sotsiaalset ebavõrdsust inimeste vahel, ka õigusaktide tõlgendamisel, ning suurendab teadlikkust sellest, millistel tingimustel on neil töötuskindlustushüvitisele ligipääs.

Järgnevalt välja toodud mõjude analüüsimisel ning mõjutatud sihtrühmade arvu prognoosimisel ei ole mõjuvaldkondade ja alasihtrühmade lõikes arvestatud inimeste võimalike käitumise muutustega, küll aga on osamuudatuste kaupa avatud alapeatükkides ebasoovitavate mõjude all nende suunda ja ulatust ning maandamise võimalusi. Sihtrühma käitumuslikest muudatustest tingitud võimalikku sihtrühma kasvu tervikuna on analüüsitud peatükis 6.4.1 ebasoovitavate mõjude all. Mõjutatud sihtrühmade arvu prognoosimisel on aluseks võetud 2021. aastal arvele võetud uued registreeritud töötud, keda oli kokku 75 487. Praegu kehtiva olukorra jätkudes oleks neist 68,1%-l õigus töötuks jäädes töötushüvitisele (töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele)³³. Muudatuste tulemusena oleks uues süsteemis neist 63,9%-l õigus töötushüvitisele (baasmääras või sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele) (vt joonis 2). Seega kahaneb muudatuste tulemusena töötushüvitiste kogukatvus 4,2 protsendipunkti, mistõttu tervikuna on mõju ulatus keskmine. Lisaks toimub töötushüvitiste saajate ringis toimub mõningane muudatus. 2021. aastal arvele tulnud uutest töötutest 54,5% (41 164 inimest) kvalifitseerusid töötushüvitisele nii praeguste tingimuste alusel (töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele) kui ka pärast muudatuste jõustumist ehk uue süsteemi kohaselt (baasmääras või sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele). 22,6%-

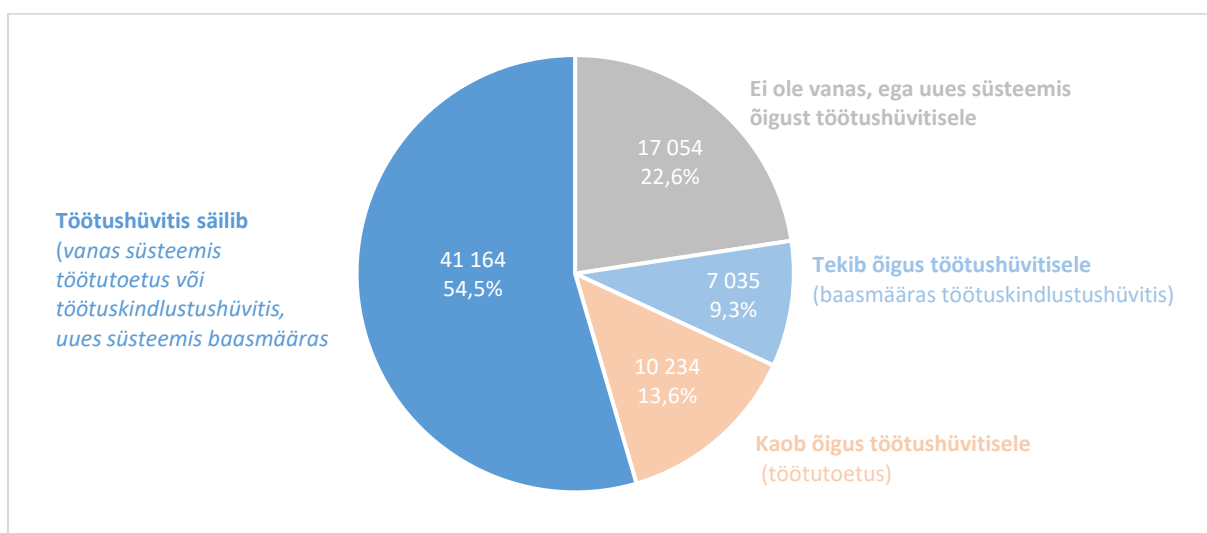
³³ Analüüsis on kasutatud 2021. aastal arvele tulnud töötute andmeid, et välistada 2022. aasta Ukraina sõjapõgenike mõju töötushüvitiste saajate profiilile. **Sissetulekupõhisele ja baasmääras töötuskindlustushüvitisele** kvalifitseerumine on arvatud kindlustusstaaži andmete põhjal, arvestades ka varasema töötuskindlustushüvitise saamise tõttu staaži nullimist. Sissetulekupõhisele hüvitisele kvalifitseerumisel on lisaks vaadatud ka viimase töösuhte lõpu põhjust. Kui kindlustusstaaž viimase kolme aasta jooksul oli vähemalt 12 kuud ning viimase töösuhte lõpu põhjus ei olnud vabatahtlik lõpetamine või rikkumine, siis on isik õigustatud saada sissetuleku põhisele hüvitist. Kui viimase kolme aasta jooksul on kindlustusstaaži vähemalt kaheksa kuud ja isik ei kvalifitseeru sissetulekupõhisele hüvitisele, on inimesel õigus saada baasmääras hüvitist. **Töötutoetusele** kvalifitseerumiseks peab isik olema viimase 12 kuu jooksul 180 päeva hõivatud töö või sellega võrdsustatud tegevusega. Töötamise staaž on arvatud töösuhte kestuse andmete järgi.

1 (17 054 inimest) ei ole praeguse korra alusel õigust töötushüvitisele (töötutoetus või töötuskindlustushüvitis) ning neil ei teki õigust töötushüvitisele (baasmääras või sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis) ka uues süsteemis.

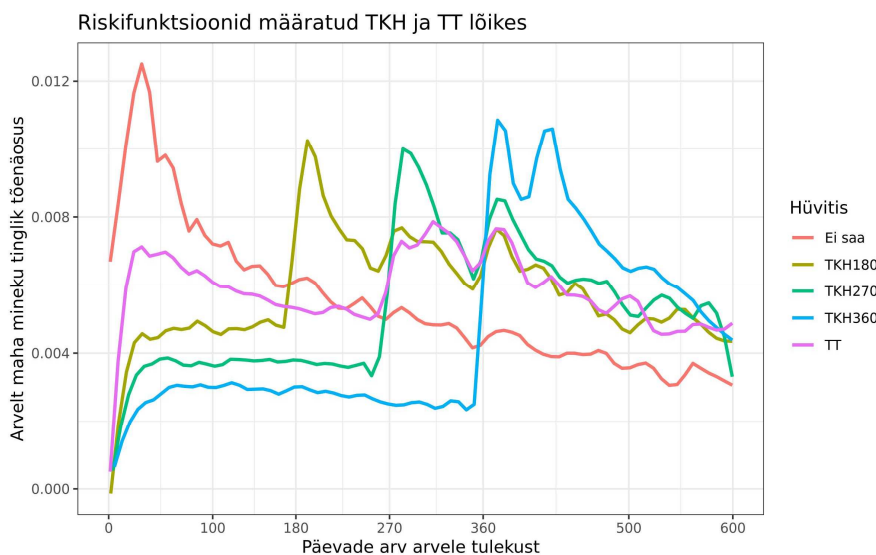
Töötushüvitise saamise õigus (baasmääras töötuskindlustushüvitis) tekiks uues süsteemis hinnanguliselt 9,3%-l (7035 inimest), kes praeguse olukorra jätkudes ei oleks õigustatud ei töötuskindlustushüvitisele ega töötutoetusele. Muudatused mõjutavad viimati nimetatud sihtrühma positiivselt, kuivõrd seeläbi kasvab nende sissetulek ning majanduslik ja sotsiaalne heaolu, mis pikas perspektiivis toetab sihtrühma stabiilse ja pikaajalise töö leidmisel. Muudatuste mõju baasmääras töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruvatele töötutele laiemalt on täpsemalt analüüsitud peatükis 6.1.2 ning kitsamalt vähenenud töövõimega töötutele peatükis 6.1.3.

Töötushüvitiseta jääks uues süsteemis hinnanguliselt 13,6% uutest registreeritud töötutest (10 234 inimest), kellel tänase korra jätkudes oleks õigus töötutoetusele, kuid uues süsteemis õigust baasmääras töötuskindlustushüvitisele ei tekiks. Uues süsteemis töötushüvitisest ilmajäävatele inimestele on muudatustel negatiivne mõju, kuivõrd töötuse perioodil väheneb nende sissetulek ja seega majanduslik ja sotsiaalne heaolu. Samas on avalduva mõju ulatus erinevate sihtrühmade jaoks erinev. Muudatuste mõju baasmääras töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseeruvate töötute jaoks on analüüsitud peatükis 6.1.4, sh tööga võrdsustatud tegevuste ja mittetöise tegevuse alusel seniste töötutoetuse saajate jaoks avalduvaid mõjusid peatükis 6.1.4.1, noortele avalduvaid mõjusid peatükis 6.1.4.2 ning 25–54-aastasetele ja hoolduskoormusega registreeritud töötutele avalduvaid mõjusid peatükis 6.1.4.3.

Teisalt näitavad töötukassa andmed, et töötushüvitistel on tööotsinguid pikendav mõju (vt joonis 3), seega võib töötushüvitisest ilmajäämine kiirendada tööpakkumiste vastuvõtmist, kuid samas suurendada survet vastu võtta tööpakkumine, mis ei vasta palgaootustele ja oskustele. Töötukassa arvutused näitavad, et kui pikendada töötuskindlustushüvitise saamist 180 päeva võrra, siis registreeritud töötuse mediaankestus pikeneb pooleteist kuu võrra. Samas toob 180 päeva võrra pikem töötuskindlustushüvitis hõivesse liikumisele järgneva 12 kuu jooksul kaasa ligikaudu 100 eurot suurema kuise töötasu ning suurendab töötasuga kuude arvu 0,86 võrra.



Joonis 2. Muudatusest mõjutatud sihtrühma jaotus töötukassa kaudu töötushüvitise saamise järgi, aluseks 2021. aastal arvele võetud uued registreeritud töötud. Allikas: töötukassa, 2024.



Joonis 3. Arveloleku lõppemise tõenäosuste muutus üle arveloleku perioodi sõltuvalt töötushüvitiste saamisest. Aluseks töötukassa töötuskindlustushüvitise mõjude hindamise mudel Tiina. Allikas: töötukassa, 2024.

Ebasoovitavate mõjude risk

Muudatuste tulemusena langeb töötushüvitiste kogukatvus võrreldes hetkel kehtiva olukorraga 4,2 protsendipunkti võrra. Uues süsteemis kaob ca 13,6%-l uutest töötutest (10 234 inimest) õigus töötushüvitisele, mis vähendab sihtrühma toimetulekut ning majanduslikku ja sotsiaalset heaolu töötuse perioodil. Muudatuste tulemusena võib kasvada toimetulekutoetust vajavate leibkondade arv. Täpsemalt on muudatuste mõjusid töötushüvitisele mittekvalifitseerujatele analüüsitud peatükis 6.1.4.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Potentsiaalselt on mõjutatud kogu Eesti tööeline elanikkond, mistõttu on mõjutatud sihtrühm suur. Muudatuste tulemusena väheneb töötushüvitiste kogukatvus võrreldes hetkel kehtiva olukorraga 4,2 protsendipunkti, mistõttu tervikuna on mõju ulatus keskmine. Siiski on mõju ulatus mõjutatud alasihtrühmade lõikes erinev. Muudatused mõjutavad positiivselt neid registreeritud töötuid, kellel praegu kehtiva süsteemi järgi õigust töötushüvitisele ei oleks, kuid kellel see tekib uues süsteemis. Muudatus mõjutab negatiivselt neid inimesi, kes küll praeguse korra järgi kvalifitseeruksid töötutoetusele, kuid kel uues süsteemis õigust baasmääras hüvitisele ei teki. 2021. aastal arvele tulnud uutest töötutest 54,5% kvalifitseeruksid töötushüvitisele nii kehtivate tingimuste alusel kui ka uue süsteemi kohaselt (vanas süsteemis töötutoetus või töötuskindlustushüvitis, uues süsteemis baasmääras või sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis). Töötushüvitise saamise õigus (baasmääras töötuskindlustushüvitis) tekiks uues süsteemis hinnanguliselt 9,3%-l, kes praeguse olukorra jätkudes ei oleks õigustatud ei töötuskindlustushüvitisele ega töötutoetusele. Töötushüvitiseta jääks uues süsteemis hinnanguliselt 13,6% uutest registreeritud töötutest, kellel praeguse süsteemi jätkudes oleks õigus töötutoetusele, kuid uues süsteemis õigust baasmääras hüvitisele ei tekiks. 22,6%-l uutest registreeritud töötutel ei ole kehtiva süsteemi järgi õigust töötutoetusele ega töötuskindlustushüvitisele ning neil ei tekiks õigust töötushüvitisele ka uues süsteemis. Mõju sagedus tervikuna on ebaregulaarne, mõjutades sihtrühmi vaid töötuse perioodil, kuid regulaarne registreeritud töötutele.

6.1.2. Mõjutatud sihtrühm: baasmääras töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruvad registreeritud töötud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatused mõjutavad baasmääras töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerujaid, kes on praegused töötutoetuse saajad, kuid kvalifitseeruvad edaspidi baasmääras

töötuskindlustushüvitisele (13 918), ning uusi baasmääras töötuskindlustushüvitise saajaid, kes seni töötushüvitisi ei saanud (7035). Seega kvalifitseerub 2021. aasta andmete alusel uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitisele 20 953 inimest, mis moodustab 27,8% uutest registreeritud töötutest, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Muudatuse tulemusel töötushüvitise saajate hulka lisanduvate inimeste (7 035) vanuseline jaotus on järgmine: 16% on vanuses 16–24 (neist ca 64% tegeles varem lisaks töötamisele ka õppimisega), 65% on vanuses 25–54 ning 19% on vanuses 55+.

Võrreldes töötutoetuse tingimustega on baasmääras töötuskindlustushüvitise **referentsperiood pikem**. Kui töötutoetuse puhul peab registreeritud töötulema töötanud vähemalt 180 päeva (ca kuus kuud) arvelevõtmisele eelneva 12 kuu jooksul, siis baasmääras hüvitise saamiseks peab registreeritud töötulema töötuskindlustusstaazi vähemalt kaheksa kuud töötuna arvelevõtmisele eelneva 36 kuu jooksul. Muudatus mõjutab positiivselt neid registreeritud töötuid, kes on töötuskindlustusstaazi kogunud pikema perioodi vältel kui viimased 12 kuud. Ehk neid inimesi, kes senise süsteemi järgi ei ole töötanud vähemalt 180 päeva registreeritud töötusele eelneva 12 kuu jooksul ja kes jääksid seetõttu töötutoetusest ilma, kuid kelle puhul kaheksa kuu töötuskindlustusstaazi nõue tuleks täis töötusele eelneva 36 kuu jooksul ning kes kvalifitseeruvad uue süsteemi järgi baasmääras töötuskindlustushüvitisele. 2021. aasta andmete järgi tekiks **pikema referentsperioodi** tõttu ca 4 400-l inimesel õigus baasmääras töötuskindlustushüvitisele, kes praeguse süsteemi järgi töötutoetusele ei kvalifitseeruks. Neist ca 38%-l on töötuskindlustusstaazi 8–11 kuud ja ca 62%-l 12 ja enam kuud (töötukassa, 2024). Baasmääras hüvitisega kaetus tagab töötule, kes on hetkel kehtiva süsteemi järgi, kus on lühem referentsperiood, töötutoetusest ilma jäänud, edaspidi töötuse perioodil asendussissetuleku ning parandab nende toimetulekut ja heaolu töötuse perioodil ning võimaldab seeläbi sihtrühmal pikema perioodi vältel enda oskustele vastavat tööd otsida, mistõttu on muudatusest tingitud positiivne mõju ulatus sihtrühma jaoks keskmine.

Baasmääras töötuskindlustushüvitise aluseks olev 36 kuu jooksul kogunenud **kindlustusstaaz loetakse nulliks** päevast, mil kindlustatule määratakse baasmääras töötuskindlustushüvitis. Kui referentsperioodi on pikendatud emapuhkuse, isapuhkuse, lapsendajapuhkuse või vanemapuhkuse tõttu, loetakse nulliks kogu pikendatud referentsperioodil kogunenud kindlustusstaaz. Võrreldes töötutoetuse tingimustega, mille puhul peab töötulema arvelevõtmisele eelnevalt töötanud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva (ei vaadata töötuskindlustusstaazi), väheneb uues süsteemis korduvalt arvelolevate registreeritud töötute töötushüvitise saamine töötuse perioodil töötuskindlustusstaazi nullimise tõttu (st sama töötamise perioodi eest ei saa töötushüvitist kahel korral). Samas juhul, kui kindlustatud isiku viimane baasmääras hüvitise maksmine lõpetati enne määratud hüvitise perioodi lõppemist ning kindlustatu on 12 kuu jooksul uuesti arvele võetud ning enne töötuna arvele võtmist töötanud, **pikendatakse** tema 36-kuulist **referentsperioodi 18 kuu võrra**, mis sõltuvalt viimase töösuhte lõppemise põhjusest ja olemasolevast töötuskindlustusstaazist annab võimaluse kvalifitseeruda uuesti, kas baasmääras või sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele.

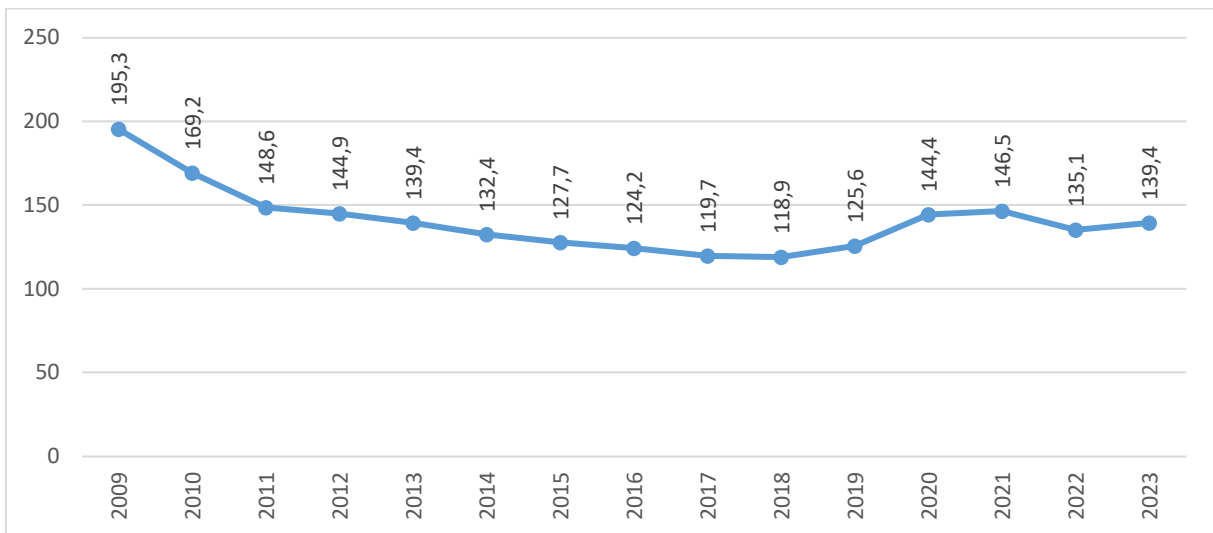
Kehtivas süsteemis on peale töötutoetuse maksmise lõpetamist ja vähemalt 1. päevast töötamist kindlustatul õigus saada sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist, kui ta vastab tingimustele. Võrreldes praeguse töötutoetuse süsteemiga, kus töötutoetuse määramine ei oma mingit mõju kindlustusstaazile ja seega kindlustatu õigusele peale töötutoetust saada töötuskindlustushüvitist, vähendab töötuskindlustusstaazi referentsperioodi nullimine ja seetõttu töötushüvitisest ilma jäämine lühiajalise staaziga korduvalt arvele tulevate töötute (ei ole enne uuesti töötuna arveletulekut vahepeal töötanud, st uuesti vähemalt kaheksa kuud töötuskindlustusstaazi kogunud) toimetulekut ja heaolu töötuse perioodil. Juhul kui baasmääras hüvitisele mittekvalifitseeruva registreeritud töötule (kui ta elab üksinda) või leibkonna sissetulek inimese kohta jääb peale eluasemekulude tasumist alla toimetulekupiiri, on tal või tema leibkonnal õigus saada kohalikul omavalitsuselt toimetulekutoetust, mille eesmärk on tagada

toimetulekuks vajalik rahaline abi ning mis vähendab sihtrühma jaoks negatiivseid majanduslikke mõjusid töötuse perioodil. Samas ei vaja siiski mitte kõik baasmääras töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseeruvad töötud toimetulekutoetust (vt täpsemalt ptk 6.1.4. ebasoovitavad mõjud), mistõttu on mõju ulatus sihtrühma jaoks keskmine.

Võrreldes töötutoetusega on baasmääras **töötuskindlustushüvitise suurus** ühe kalendripäeva eest **veidi kõrgem**. Töötutoetuse päevamäär 31-kordne korrutis ei või olla väiksem kui 50% eelmise kalendriaasta töötasu alammäärast ja see suurus kehtestatakse riigieelarve seadusega. Baasmääras hüvitise suurus ühe kalendripäeva eest on 50% eelmise kalendriaasta 1. juulil kehtinud kuu töötasu alammäärast alusel arvatud kalendripäeva töötasu alammäärast. Kalendripäeva töötasu alammäär arvutamisel jagatakse kuu töötasu alammäär 30-ga. 2023. aasta töötasu alamäär oli 725 eurot kuus. Töötutoetuse päevamäär 2024. aastal on 11,70 eurot ning 31-kordne päevamäär 362,70 eurot. Baasmääras töötuskindlustushüvitise päevamäär 2024. aastal oleks 12,08 eurot ning 31-kordne päevamäär 374,5 eurot. Seega oleks 2024. aasta näitel baasmääras hüvitise suurus 31 kalendripäeva eest *ca* 3% suurem võrreldes töötutoetusega. Töötushüvitise suuruse kasv mõjutab sihtrühma positiivselt, sest sel teel paraneb inimeste toimetulek töötuse perioodil. Arvestades, et 2024. aasta näitel on kasv *ca* 12 eurot kuus, võib mõju ulatust tervikuna pidada siiski väikeseks.

Praeguse korra järgi makstakse töötutoetust kuni 270 päeva ja selle maksmise kestus ei sõltu olukorrast tööturul. Baasmääras hüvitist makstakse kuni **180 kalendripäeva**, mida pikendatakse 60 kalendripäeva võrra, kui olukord tööturul on keeruline (registreeritud töötuid on vähemalt 20% rohkem kui viimasel kolmel aastal keskmiselt). Seega on võrreldes kehtiva töötutoetusega baasmääras töötuskindlustushüvitise saamise **periood lühem** nii majanduse headel kui ka keerulisematel aegadel (vastavalt 180 ja 240 päeva). Lühem töötushüvitise saamise periood mõjutab sihtrühma negatiivselt, kuna vähendab inimeste sissetulekut ja toimetulekut töötuse perioodil. Teisalt aga võib lühem töötushüvitise saamise periood kiirendada töötute tööle rakendumist ning sel teel püsiva sissetuleku teenimist ja toimetuleku paranemist (vt ka ülal joonis 3).

Kui 2023. aastal oli tööle liikunud töötute töötuse mediaankestus 154 päeva, siis töötuskindlustushüvitise saajatest tööle rakendunud 167 päeva ning töötutoetuse saajatest tööle rakendunud 139 päeva (töötukassa, 2024). Kuigi töötushüvitise puudumine töötuse perioodil võib kiirendada töötute tööle liikumist, võib see teisalt siiski sundida töötuid vastu võtma tema tegelikelt oskustest ja teadmistest madalamate nõuetega töökoha, mis on ka madalamalt tasustatud. Siiski, vaadates töötutoetuse maksmise keskmist kestust perioodil 2010–2023, on see jäänud vahemikku 119–169 päeva (vt joonis 4). Töötutoetuse maksmise keskmine kestus oli 180 päevast kõrgem vaid 2009. aasta majanduskriisi ajal, mil see oli 195 päeva. Olukorras, kus registreeritud töötuid on vähemalt 20% rohkem kui viimasel kolmel aastal keskmiselt, pikendatakse uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitise saamise perioodi 240 päevani. Seega, kuigi võrreldes praegu kehtiva töötutoetuse süsteemiga on uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitise saamise periood lühem, on see siiski pikem, kui seni on olnud töötutoetuse maksmise keskmine kestus. Kõikidest 2023. aastal lõppenud töötutoetustest (v.a töötuskindlustushüvitisele töötutoetusele üle liikujad) 45,9% kehtisid üle 180 päeva. Eeltoodut arvestades (baasmääras töötuskindlustushüvitise lühemat maksmise perioodi võrreldes töötutoetusega ja sellest tingitud negatiivset mõju, kuid samal ajal lühemast töötushüvitiste maksmise perioodist tingitud kiiremat tööhõivesse liikumist ning asjaolu, et keskmine töötutoetuse maksmise kestus on jäänud alla 180 päeva (erandiks vaid 2009. aasta)) on mõju ulatus sihtrühma jaoks keskmine. Lisaks, kuna muudatuste tulemusena kehtestatakse baasmääras töötuskindlustushüvitis ja sissetulekupõhine töötuskindlustushüvitis, mille saamise perioodi **pikendatakse** samadel alustel **sõltuvalt olukorrast tööturul**, siis suureneb sihtrühma jaoks töötushüvitiste süsteemi arusaadavus ja paindlikkus, mil suuremat kaitset pakutakse töötushüvitise saajale ajal, kui olukord tööturul on keerulisem. Muudatused mõjutavad sihtrühma töötuse perioodil regulaarselt.



Joonis 4. Töötutoetuse maksmise keskmine kestus päevades (allikas: töötukassa, 2024).

Ebasoovitavate mõjude risk

Võrreldes töötutoetuse maksmise perioodiga (kuni 270 päeva) on baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise periood (majanduse headel aegadel kuni 180 päeva ning keerulistel aegadel kuni 240 päeva) lühem. Muudatus mõjutab negatiivselt eeskätt neid töötuid, kelle töötuse kestus on pikem kui 180 päeva, vähendades seeläbi nende sissetulekut ja toimetulekut töötuse perioodil. Samas näitavad aga töötukassa andmed, et töötushüvitise mittesaajad liiguvad tööle kiiremini võrreldes töötushüvitiste saajatega, mis omakorda võimaldab sihtrühmal teenida püsivat sissetulekut ning mis parandab seeläbi nende pikaajalist majanduslikku toimetulekut. Lisaks on tegelik töötutoetuse maksmise keskmine kestus olnud siiani lühem kui uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise periood (180 päeva). Erandiks on olnud vaid 2009. aasta, mil see oli 195 päeva, kuid ka uues süsteemis pikendatakse baasmääras töötuskindlustushüvitise saamise perioodi 240 päevani kui majanduses on keerulised ajad. Kuigi lühem baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise periood mõjutab sihtrühma majanduslikku toimetulekut negatiivselt, vähendavad selle negatiivset mõju ulatust kiirem tööhõivesse rakendumine ning asjaolu, et keskmine töötutoetuse maksmise kestus on seni jäänud alla 180 päeva (erandiks vaid 2009. aasta).

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatused mõjutavad uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitise saajaid, kes moodustasid 2021. aasta andmete alusel 27,8% uutest registreeritud töötutest, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Baasmääras töötuskindlustushüvitise tingimused erinevad võrreldes hetkel kehtiva töötutoetuse süsteemiga, nt vajalik töötuskindlustusstaaz vähemalt kaheksa kuud töötuna arvelevõtmisele eelneva 36 kuu jooksul, pikem referentsperiood, sissetulekukriteeriumi puudumine, kõrgem töötuskindlustushüvitise suurus ühe kalendripäeva eest ning lühem maksmise periood. Mõju ulatus on väike nende baasmääras töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerujate jaoks, kellel on ka hetkel kehtiva süsteemi järgi õigus saada töötutoetust, kuna töötuskindlustushüvitise tingimused küll muutuvad, millega tuleb kohaneda, kuid eelduslikult ei kaasne nendega kohanemiskulusi, sest töötuse perioodil asendussissetuleku säilimise näol ei muutu oluliselt nende majanduslik toimetulek töötuse perioodil. Uute baasmääras töötuskindlustushüvitise saajate jaoks (inimesed, kes hetkel kehtiva süsteemi järgi töötushüvitisi ei saaks), on muudatustel oluline positiivne mõju nende majanduslikule toimetulekule töötuse perioodil. Mõju sagedus on töötuse perioodil regulaarne.

6.1.3. Mõjutatud sihtrühm: töövõimetoetuse ja baasmääras töötuskindlustushüvitise samaaegsed saajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatuse tulemusel tekib vähenenud töövõimega inimestel õigus töövõimetoetusega samal ajal baasmääras töötuskindlustushüvitisele. Praegu kehtivate töötutoetuse tingimuste kohaselt ei maksta sama ajavahemiku eest korraga töötutoetust ja töövõimetoetust (välja arvatud juhul, kui töövõimetoetust makstakse tagasiulatavalt töötutoetuse maksmise perioodiga kattuva ajavahemiku eest). Praegu kehtiva töövõimetoetuse seaduse alusel aga arvestatakse töövõimetoetuse suuruse määramisel inimese kalendrikuu sissetuleku hulka ka töötuskindlustushüvitis ehk töövõimetoetust ja töötuskindlustushüvitist on võimalik saada ka sama ajavahemiku eest. Muudatuste tulemusel arvestatakse töövõimetoetuse määramisel inimese sissetuleku hulka ka baasmääras töötuskindlustushüvitis ehk töövõimetoetust ja baasmääras hüvitist on võimalik saada ka sama perioodi eest.

Muudatusest positiivselt mõjutatud sihtrühm on varem töötanud vähenenud töövõimega töövõimetoetuse saajad. Võttes aluseks 2021. aastal arvele tulnud uued töötud, tekiks neist, kes kehtiva korra jätkudes ei oleks õigustatud töötushüvitist saama (töötuskindlustushüvitist või töötutoetust), uues süsteemis hinnanguliselt 9,3%-l (7035 inimest) õigus baasmääras hüvitisele. Uues süsteemis töötushüvitise saajate hulka lisanduvatest inimestest ca 49% (**3469 inimest**) on vähenenud töövõimega inimesed, kes saavad ka töövõimetoetust. Kehtiva korra järgi on neil tulnud valida töövõimetoetuse ja töötutoetuse vahel, edaspidi tekib õigus saada ühel ajal baasmääras hüvitist ja töövõimetoetust. Mõjutatud sihtrühm moodustab ca 25% kõigist 2021. aastal arvele tulnud uutest vähenenud töövõimega töötutest, seega on sihtrühma suurus keskmine.

Muudatus mõjutab positiivselt vähenenud töövõimega inimese majanduslikku toimetulekut. Nimetatud sihtrühma puhul on realiseerunud lisaks tervise halvenemise riskile ka töötuse risk, kuid inimese riigipoolne asendussissetuleku tagamine kahe riski korral on praeguse korra järgi seatud sõltuvaks töösuhte lõppemise põhjusest. Muudatus mõjutab positiivselt vähenenud töövõimega registreeritud töötuid, kes praeguse korra alusel on õigustatud saama nii töövõimetoetust kui ka töötutoetust, kuid peavad nende vahel valima, kuid uues süsteemis saaksid nii baasmääras hüvitist kui ka töövõimetoetust samal ajal. Muudatuse tulemusena suureneb baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmise perioodil sihtrühma sissetulek ning paraneb nende majanduslik toimetulek ja sotsiaalne heaolu.

Töövõimetoetuse päevamäär alates 1. aprillist 2024. aastal on osalise töövõime korral 11,726 ja puuduva töövõime korral 20,572 ehk 31-kordne päevamäär on vastavalt 363,5 ja 637,7 eurot. Töötutoetuse päevamäär 2024. aastal on 11,70 eurot ning 31-kordne päevamäär 362,70 eurot. Baasmääras töötuskindlustushüvitise päevamäär 2024. aastal oleks 12,08 eurot ning 31-kordne päevamäär 374,5 eurot. Seega oleks praeguse süsteemi järgi 2024. aastal osalise töövõimega sihtrühma kuuluval inimesel kuine asendussissetulek 363,5 eurot (töövõimetoetus) või 362,7 eurot (töötutoetus), sõltuvalt sellest, kumma inimene valib, ning puuduva töövõimega inimesel 637,7 eurot ³⁴ (töövõimetoetus). Muudatuste järel oleks kuine asendussissetulek (töövõimetoetus ja baasmääras hüvitis) osalise töövõimega inimesel 738 eurot ning puuduva töövõimega inimesel 1012,2 eurot ehk võrreldes praeguse süsteemiga oleks asendussissetuleku kasv ligi kahekordne, mistõttu on mõju ulatus sihtrühmale suur. Muudatus mõjutab sihtrühma töötuse perioodil, mil mõju sagedus sihtrühma jaoks on igakuine.

³⁴ Eeldusel, et inimese brutosissetulek töövõimetoetuse arvestamise kuule eelnenud kalendrikuul ei ületa 90-kordset päevamäära.

Ebasoovitavate mõjude risk

Töövõimetoetuse ja töötuskindlustushüvitise koosmõjus on asendussissetuleku kasvul töötust pikendav mõju, kuna suurema asendussissetuleku puhul võrdleb tööotsija pakutaval töökohal pakutavat palka oma sissetulekutasemega. Samas makstakse ka praegu sissetulekust sõltuvat töötuskindlustushüvitist ja töövõimetoetust samaaegselt. Võrreldes inimestega, kelle töövõime ei ole vähenenud, oli 2023. aastal vähenenud töövõimega inimeste tööle rakendumise määr ca 11 protsendipunkti võrra väiksem, mistõttu on jätkuvalt olulised töötukassa tegevused sihtrühma hõivesse liikumise toetamisel.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatused avaldavad positiivset mõju vähenenud töövõimega baasmääras töötuskindlustushüvitise saajatele, kes moodustasid ca 25% kõikidest 2021. aastal arvele tulnud uutest vähenenud töövõimega töötutest, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Muudatuste tulemusena suureneb töötuse perioodil sihtrühma sissetulek ning paraneb nende majanduslik toimetulek ja sotsiaalne heaolu, mistõttu on mõju ulatus suur. Mõju sagedus on sihtrühma jaoks töötuse perioodi jooksul igakuine.

6.1.4. Mõjutatud sihtrühm: baasmääras töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseeruvad registreeritud töötud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

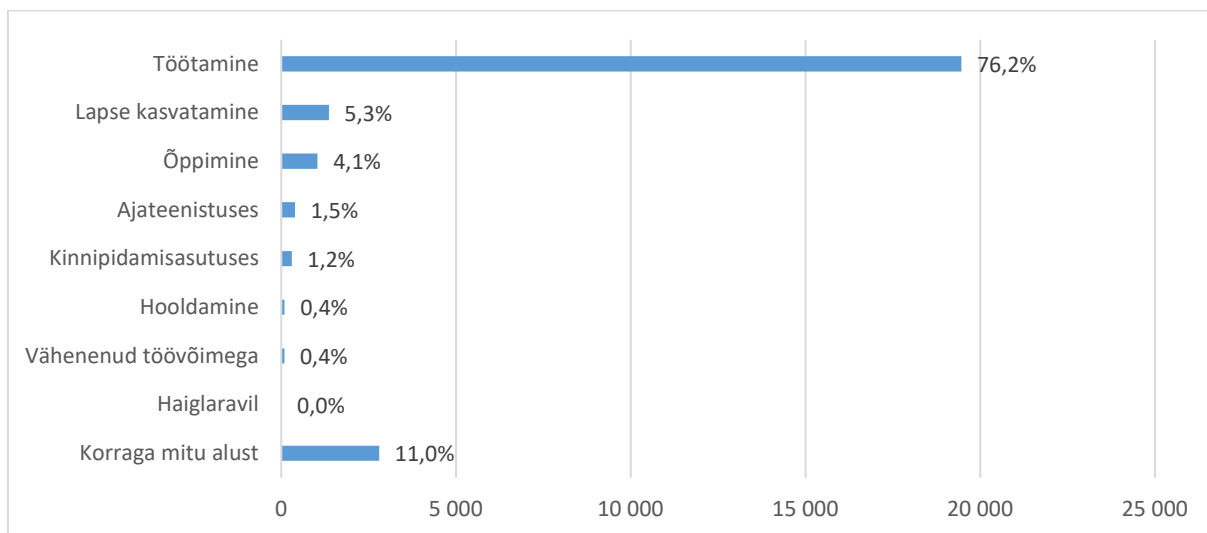
Töötushüvitiseta jääks uues süsteemis hinnanguliselt 13,6% uutest registreeritud töötutest (10 234 inimest), kellel praeguse korra jätkudes oleks õigus töötutoetusele, kuid uues süsteemis õigust baasmääras hüvitisele ei tekiks, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Neist hinnanguliselt 42% (4254 inimest) on noored ehk vanuses 16–24, 53% vanuses 25–54 (5397 inimest) ning 6% vanuses 55+ (583 inimest).

6.1.4.1. Mõjutatud alasihtrühm: tööga võrdsustatud tegevuste alusel ja mittetöise tegevuse alusel senised töötutoetuse saajad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Võrreldes töötutoetuse tingimustega on baasmääras töötuskindlustushüvitist õigus saada vaid neil registreeritud töötutel, kes on enne töötuna arveletulekut töötanud ja kogunud piisavas mahus töötuskindlustusstaazi. Töötuskindlustusstaazi nõuet ei ole uues süsteemis võimalik asendada tööga võrdsustatud tegevustega (vt ülal tabel 1, teine veerg) ning samuti ei ole uue süsteemi järgi enam erandeid, kellelt varasemat tööga hõivatust ei nõuta (vt ülal tabel 1, kolmas veerg). Muudatus mõjutab negatiivselt nende inimeste majanduslikku toimetulekut töötuse perioodil, kes ei ole töötuskindlustusega kaetud ning kel ei ole seetõttu baasmääras hüvitise saamiseks vajalikku töötuskindlustusstaazi ja kes oleksid senise süsteemi järgi tööga võrdsustatud tegevuste alusel kvalifitseerunud töötutoetusele või kes kuuluksid senise süsteemi järgi sihtgruppi, kellelt varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust ei nõuta.

Vaadates 2021. aastal töötutoetuse määramise reaalseid aluseid, kus hõive või hõivega võrdsustatud tegevus on olnud ainsaks töötutoetuse määramise aluseks, nähtub, et 76,2% kõikidest töötutoetuse määramistest on tehtud töötamise alusel ning 12,9%-l määramistest on aluseks olnud muu tegevus, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine (vt joonis 5). Töötutoetuse määramistest 11% on määratud mitme aluse kombinatsioonis ning neist ca 95% on vähemalt üheks määramise aluseks olnud töötamine (töötukassa, 2024).



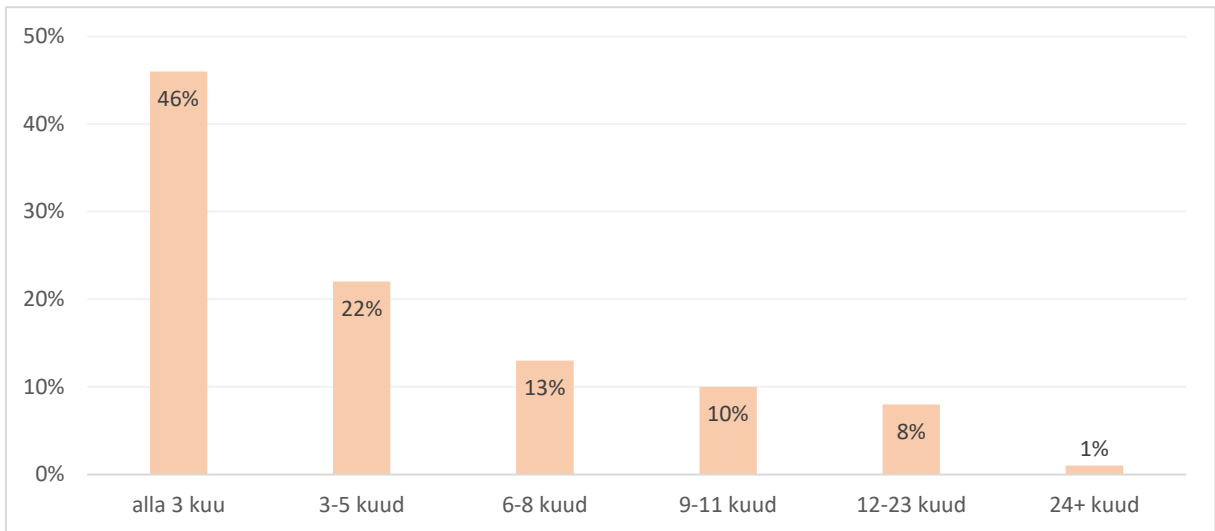
Joonis 5. Töötutoetuse määramise alused 2021. aastal, kus vastav hõive või hõivega võrdsustatud tegevus on ainsaks määramise aluseks. Allikas: töötukassa, 2024.

6.1.4.2. Mõjutatud alasihtrühm: noored registreeritud töötud vanuses 16–24

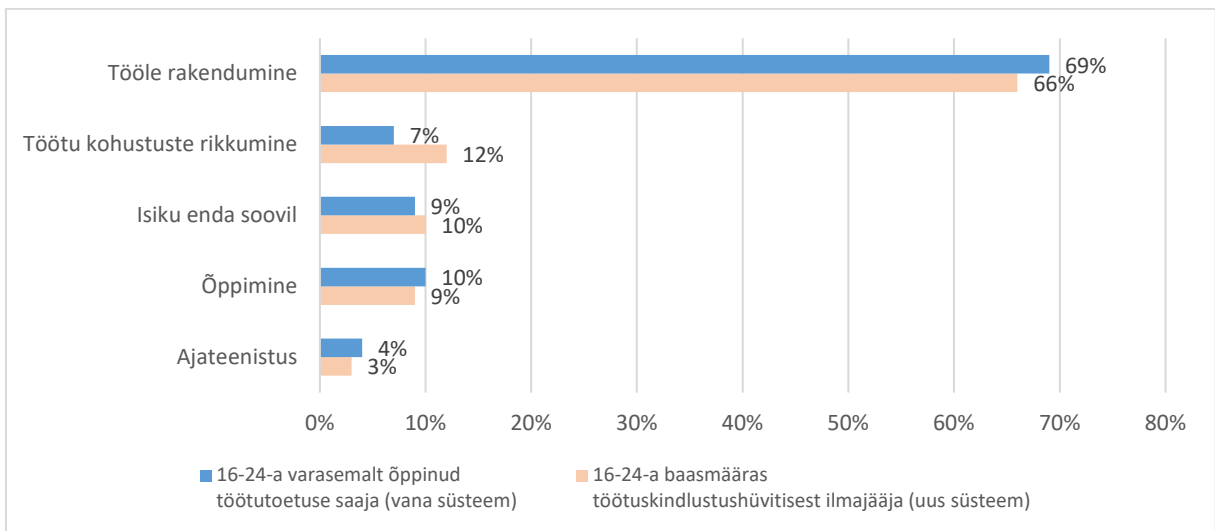
Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatuste tulemusel uuest süsteemist välja jääjatest hinnanguliselt 42% (4254 inimest) on noored vanuses 16–24, kuna neil ei ole baasmääras töötuskindlustushüvitise saamiseks vajalikku kaheksakuulist kindlustusstaazi kogunenud. Töötushüvitise saajate hulgast välja jäävatest noortest 94% (3978 noort) on töötuna arvele tulekule eelneva kolme aasta jooksul vähemalt ühe päeva olnud hõivatud õppimisega. Kuna praeguse korra alusel määratakse töötutoetus alates 61. päevast pärast töötutoetuse taotlemise avalduse esitamist töötule, kes on õppinud enne töötuna arvelevõtmist õppeasutuses statsionaarses õppes või täiskoormusega õppes, siis ei ole siiski neist kõik reaalsed töötutoetuse saajad, kuivõrd nende töötuna arvelolek lõpeb sageli enne määratud töötutoetuse alguskuupäeva. Uues süsteemis töötushüvitisele mittekvalifitseeruvatest noortest hinnanguliselt ca 46% on töötuna arvel vähem kui kolm kuud ehk ka praegu kehtiva korra järgi lõpeks neist töötuna arvelolek enne töötutoetuse saamise tegelikku algust (vt joonis 6). Muudatustest on otseselt mõjutatud ca **2300 noort**, kes on arvel kauem kui kolm kuud, mis moodustab kõikidest sama vanusgrupi uutest töötutest ca 16%. Seega on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine.

Kui vaadata uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate noorte töötute töötuna arveloleku lõpetamise põhjuseid, nähtub, et neist asus tööle 66% ning õppima 9% (vt joonis 7). Võrdluseks, et 16–24-aastastest noortest, kes enne töötuna arveletulekut õppisid ning said ka töötutoetuse väljamakseid, asus tööle 69% ning õppima 10%. Sellest võib järeldada, et uues süsteemis baasmääras hüvitisele mittekvalifitseeruvate noorte seas on võrreldes vanas süsteemis enne arveletulekut õppinud ja töötutoetust saanud noortega tööle ja õppima asumise tõenäosus sarnane. Küll aga mõjutab töötushüvitisest ilmajäämine negatiivselt üle kolme kuu töötuna arvel olevaid noori, kes praeguse süsteemi järgi oleksid saanud töötutoetuse väljamakseid, ning nende toimetulekut ja heaolu töötuse perioodil. Samas arvestades noorte väga kõrget tööhõivesse liikumise ja õpingutega jätkamise tõenäosust, võib mõju ulatust sihtrühma jaoks pidada keskmiseks.



Joonis 6. Töötuna arveloleku kestuse jaotus 16–24-aastaste baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate seas (uus süsteem). Aluseks 2021. aastal arvele tulnud uued töötud. Allikas: töötukassa arvutused, 2024.



Joonis 7. Töötuna arveloleku lõpetamise põhjuste jaotus 16–24-aastasete varem õppinud töötutoetuse saajate (vana süsteem) ja 16–24-aastaste baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate seas (uus süsteem). Aluseks 2021. aastal arvele tulnud uued töötud. Allikas: töötukassa arvutused, 2024.

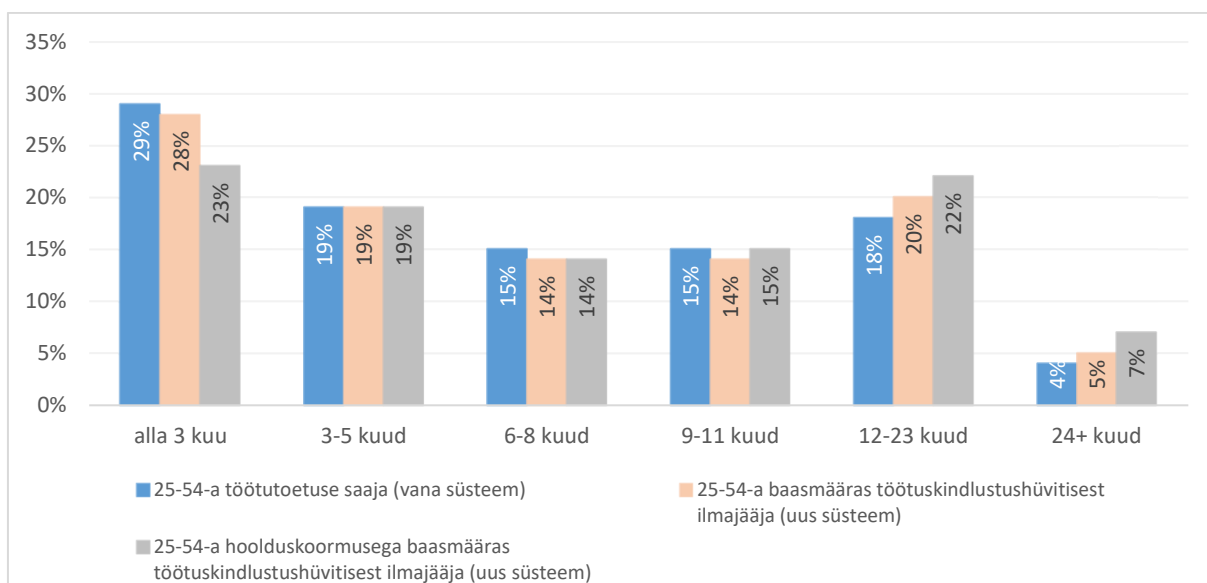
6.1.4.3. Mõjutatud alasihtrühm: 25–54-aastased registreeritud töötud, sh hoolduskoormusega registreeritud töötud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

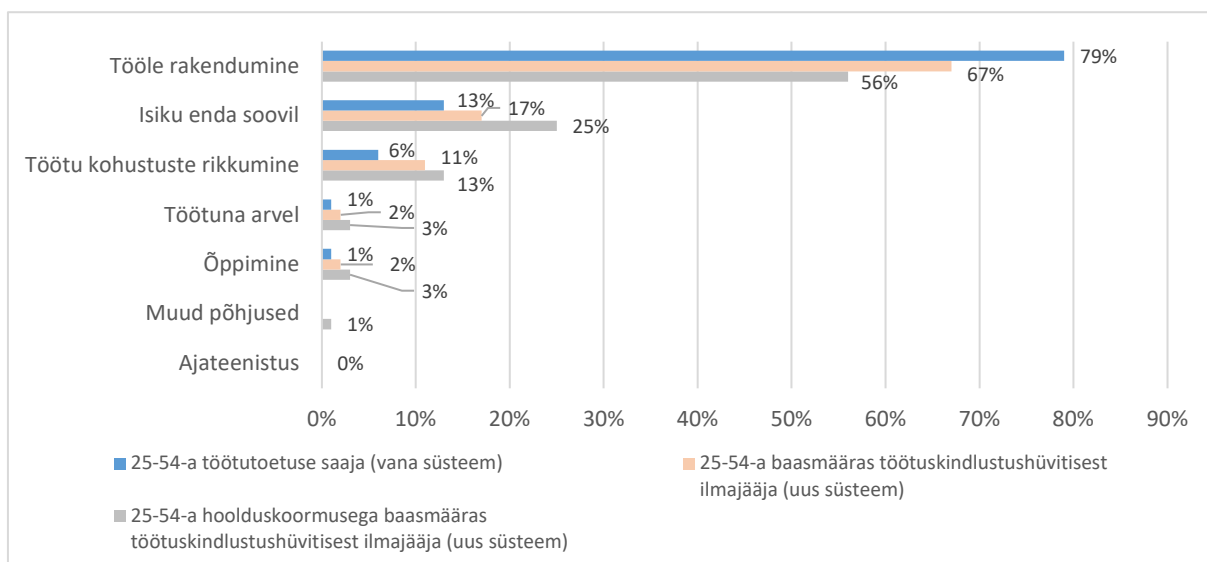
Vanuserühmas 25–54 on muudatuste tulemusel uues süsteemis töötushüvitisest ilma jäävaid inimesi hinnanguliselt 5397, mis moodustab 53% kõikidest uues süsteemis töötushüvitisest ilmajääjatest ning 11,1% sama vanusgrupi uutest registreeritud töötutest, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Töötushüvitisega saajate hulgast välja jäävatest ca 27% (1468 inimest) on töötuna arvele tulekule eelneva kolme aasta jooksul vähemalt ühe päeva olnud seotud hoolduskoormusega, sh lapse või pereliikme hooldamisega (edaspidi hoolduskoormusega baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääja). Vanemahüvitisest tingitud referentsperioodi pikendamise tõttu on tegelik töötushüvitisest ilmajääjate hulk eelduslikult väiksem, kuid kuna sihtrühma suurus hindamiseks vajalikud laste andmed

baasmääras töötuskindlustushüvitise puhul puuduvad, ei ole võimalik hinnata, kui paljudel neist täpselt tekiks õigus töötushüvitisele referentsperioodi pikendamise tõttu. 2021. aasta töötuskindlustushüvitise määramiste põhjal teada, et 36 kuust pikema referentsperioodiga töötuskindlustushüvitise saajate osakaal oli 6%. Eeldusel, et ka baasmääras hüvitisele kvalifitseerujate seas kehtiks sama osakaal, tekiks referentsperioodi pikendamise tõttu baasmääras hüvitisele õigus lisaks ca 88-l hoolduskoormusega inimesel, kes praegu kuuluvad hüvitisest ilmajääja gruppi. Seega on muudatustest otseselt mõjutatud ca **1380 inimest**.

Võrreldes töötutoetuse saajatega (vana süsteem) on töötushüvitistele mittekvalifitseerujate seas (uus süsteem) rohkem pikaajalisi töötuid ehk nende töötuse kestus on pikem – 12 ja enam kuud on töötuna arvel olnud vastavalt 22% ja 25%. Hoolduskoormusega baasmääras hüvitisest ilmajääjate seas on aga pikaajalisi töötuid veelgi rohkem, 29% (vt joonis 8). Vaadates nimetatud sihtrühmade töötuna arveloleku lõpetamise põhjuseid, ilmneb, et võrreldes töötutoetuse saajatega (vana süsteem) oleks uues süsteemis töötushüvitisest ilmajääjate seas tööle liikunute osatähtsus väiksem. Kui töötutoetuse saajatest (vana süsteem) lõpetas töötuna arveloleku tööle rakendumise tõttu 79%, siis baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjatest (uus süsteem) 67% ning hoolduskoormusega baasmääras töötuskindlustushüvitise ilmajääjatest (uus süsteem) 56% (vt joonis 9). Viimastel lõppeb töötuna arvelolek võrreldes teiste sihtrühmadega enam omal soovil või töötü kohustuste rikkumise tõttu, mis võib olla tingitud suuremast keerukusest ühildada hoolduskoormust nii tööotsingute kui ka töötamisega. Töötushüvitisest ilmajäämine mõjutab negatiivselt sihtrühma majanduslikku toimetulekut, iseäranis hoolduskoormusega inimestel, kelle töötuna arveloleku kestus on ka praegu pikem ning tööle rakendumise tase madalam, mistõttu on mõju ulatus sihtrühma jaoks suur.



Joonis 8. 25–54-aastaste töötuna arveloleku kestuse jaotus töötutoetuse saajate (vana süsteem), baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate (uus süsteem) ja hoolduskoormusega baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate (uus süsteem) võrdluses. Aluseks 2021. aastal arvele tulnud uued töötud. Allikas: töötukassa arvutused, 2024.



Joonis 9. Töötuna arveloleku lõpetamise põhjuste jaotus 25–54-aastaste töötutoetuse saajate (vana süsteem), baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate (uus süsteem) ja hoolduskoormusega baasmääras töötuskindlustushüvitisest ilmajääjate (uus süsteem) võrdluses. Aluseks 2021. aastal arvele tulnud uued töötud. Allikas: töötukassa arvutused, 2024.

Ebasoovitavate mõjude risk (koondhinnang peatükile 6.1.4)

Muudatuste tulemusena uues süsteemis töötushüvitisele mittekvalifitseerujatest (kokku hinnanguliselt 10 234 inimest) 42% on 16–24-aastased noored ning 14% hoolduskoormusega registreeritud töötud, kes on juba praegu võrreldes teiste sihtrühmadega tööturul haavatavamas positsioonis. Baasmääras hüvitisele mittekvalifitseerumise tõttu väheneb töötuse perioodil nende majanduslik toimetulek, mistõttu võib muudatuste tulemusel eeldada toimetulekutoetust vajavate leibkondade arvu kasvu. Baasmääras hüvitisele mittekvalifitseeruvad registreeritud töötul on võimalik taotleda kohalikul omavalitsusel toimetulekutoetust, mille eesmärk on tagada toimetulekuks vajalik rahaline abi ning mis vähendab uues süsteemis töötushüvitisest ilma jäävate inimeste jaoks muudatuste negatiivseid majanduslikke mõjusid. Toimetulekutoetuse taotlemise ja vajalike dokumentide esitamisega kasvab sihtrühma jaoks halduskoormus, näiteks tuleb esitada eluasemekulude arved. Samas toimetulekutoetuse maksmisel võetakse eluasemekulude suurus arvesse ja inimene saab toetust vastavalt tegelikule abivajadusele. Töötutoetuse suurus on aga kõigile ühesugune ning ei sõltu sellest, kui suured on inimese eluasemekulud.

Samas ei teki siiski mitte kõigil baasmääras töötuskindlustushüvitisele mittekvalifitseerujatel õigust toimetulekutoetusele. 2023. aastal sai toimetulekutoetust kokku 19 592 leibkonda³⁵. Sotsiaalministeeriumi arvutuste³⁶ alusel kasvab muudatuste tõttu toimetulekutoetust vajavate leibkondade arv 2026. aastal 671, 2027. aastal 617 ning 2028. aastal 609 võrra. Nagu eespool mainitud, on töötushüvitiste muudatustest negatiivselt mõjutatud hinnanguliselt 10 234 inimest. Võttes arvesse keskmist leibkonna suurust, kus on vähemalt üks töötu ning kes on saanud toimetulekutoetust vähemalt ühel korral aasta jooksul (keskmiselt 1,1 inimest leibkonnas), mõjutavad töötushüvitiste muudatused negatiivselt hinnanguliselt ca 9300 leibkonda, kellest ca 7,2% vajaksid 2026. aastal toimetulekutoetust, ca 6,6% 2027. aastal ning ca 6,5% 2028. aastal. Töötü majanduslikku toimetulekut mõjutab töötuse perioodil olulisel määral ka leibkonna

³⁵ Allikas: Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister STAR, seisuga 01.02.2024

³⁶ Arvutused põhinevad Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu longituudandmete alusel modelleeritud töötutoetuse kvalifikatsiooni tingimuste muudatuste mõju hinnangutel (toimetulekutoetuse saajate arvu suurenemine). Arvutustes on kasutatud Rahandusministeeriumi 2024. aasta suvist majandusprognoosi.

koosseis ehk kas leibkonnas on teisi tuluteenijaid ja kui palju on leibkonnas ülalpeetavaid. Seega vajavad sõltuvalt aastast 6,5%-7,2% muudatustest negatiivselt mõjutatud leibkondadest toimetulekutoetust, kuid ülejäänud leibkondade puhul (sõltuvalt aastast 92,8%-93,5% muudatusest negatiivselt mõjutatud leibkondadest) on leibkonna koondsissetulek piisav ehk kuigi üks liige kaotab õiguse töötutoetusele, siis tagavad teised leibkonna liikmed piisava toimetulekuks vajaliku sissetuleku, mistõttu on kokkuvõttes muudatustest tingitud negatiivse mõju ulatus sihtrühmade majanduslikule toimetulekule keskmine.

Punktides 6.1.4.2 ja 6.1.4.3 kirjeldatud sihtrühmade hõivesse liikumise ja hõives püsimise toetamiseks ja püsiva sissetuleku teenimiseks on oluline rakendada noorte puhul haridusest tööturule liikumist soodustavaid meetmeid ning hoolduskoormusega inimeste puhul paindlikke tööhõivevorme ja toetada hoolduskoormuse vähendamist, et lühendada nende sihtrühmade töötuse kestust. On võimalik, et osa hoolduskoormusega pikaajalistest töötutest on töötuna arvele võtnud end eeskätt ravikindlustuskaitse saamise eesmärgil. Töötushüvitistest ilmajäämine ei kitsenda nende sihtrühmade tööotsingute võimalusi töötukassa kaudu, ravikindlustuskaitset ega tööturuteenuste kättesaadavust.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele (koondhinnang peatükile 6.1.4)

Töötushüvitiseta jääks uues süsteemis hinnanguliselt 13,6% uutest registreeritud töötutest (10 234 inimest), kellel praeguse korra jätkudes oleks õigus töötutoetusele, kuid uues süsteemis õigust baasmääras hüvitisele ei tekiks, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus keskmine. Muudatused mõjutavad negatiivselt neid sihtrühmi, kes senise süsteemi järgi said töötutoetust tööga võrdsustatud tegevuste alusel või kes kuulusid sihtrühma, kellelt varasemat tööga või tööga võrdsustatud tegevusega hõivatust ei nõuta, kuid kes uues süsteemis enam baasmääras töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru. Samuti mõjutavad muudatused negatiivselt noori ning hoolduskoormusega registreeritud töötuid. Uues süsteemis töötushüvitisele mittekvalifitseerujatest 42% on 16–24-aastased noored ning 14% hoolduskoormusega registreeritud töötud, kes on juba praegu võrreldes teiste sihtrühmadega tööturul haavatavamas positsioonis. Muudatused mõjutavad negatiivselt nimetatud sihtrühmade majanduslikku toimetulekut töötuse perioodil, mistõttu võib eeldada toimetulekutoetust vajavate leibkondade arvu kasvu. Sotsiaalministeeriumi prognoosi kohaselt vajaksid toimetulekutoetust sõltuvalt aastast 6,5%-7,2% muudatustest negatiivselt mõjutatud leibkondadest, mistõttu on kokkuvõttes muudatustest tingitud negatiivse mõju ulatus sihtrühmade majanduslikule toimetulekule keskmine.

6.2. Mõju majandusele

6.2.1. Mõjutatud sihtrühm: iseendale tööandjad ehk uued töövormid: juhatuse liikmed, ettevõtluskonto omanikud ja FIE-d

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Töötuskindlustusstaaži ei ole ei hetkel kehtiva ega ka mitte uue töötushüvitiste süsteemi järgi võimalik koguda uutel töövormidel: ettevõtluskonto omanikel, juhatuse liikmetel ja FIE-del. Hetkel kehtiva süsteemi järgi on FIE-del, juhatuse liikmetel ja ettevõtluskonto omanikel võimalik tööga võrdsustatud tegevuste alusel saada töötutoetust (vt ülal tabel 1, teine veerg). Muudatused mõjutavad negatiivselt neid FIE-sid, ettevõtluskonto omanikke ja juhatuse liikmeid, kellel ei ole olnud paralleelset töösuhet, mille alusel uues süsteemis töötuskindlustushüvitisele kvalifitseeruda ehk kes hetkel kehtivas süsteemis said tööga võrdsustatud tegevuse alusel töötutoetust, kuid uues süsteemis enam baasmääras töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru. Samas FIE-d, ettevõtluskonto omanikud ja juhatuse liikmed, kellel on olnud paralleelne töösuhe, saavad uues süsteemis baasmääras hüvitisele kvalifitseeruda paralleelse töösuhete alusel, eeldusel, et FIE tegevus on peatatud, ettevõtluskonto suletud ning juhatuse liige ei saa tasu.

Muudatuse tulemusel muutub aga lõppenud paralleelse töösuhtega FIE-de ja juhatuse liikmete arveletulek võrreldes kehtiva korraga lihtsamaks. Kui kehtiva korra järgi on neil õigus arvele tulla vaid siis, kui on täidetud sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitise saamise tingimused, siis uues süsteemis saavad FIE-d ja juhatuse liikmed, kelle töötuskindlustusstaazi andnud paralleelne töösuhe on lõppenud ja kes on kogunud piisavalt töötuskindlustusstaazi, end töötuna³⁷ arvele võtta ja taotleda baasmääras töötuskindlustushüvitist (võrreldes sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitisega väiksem töötuskindlustusstaazi nõue, pikem referentsperiood ning sõltumatus hõive lõppemise põhjusest). 08.08.2024 seisuga oli töötukassas arvel 2976 juhatuse liiget ja 67 FIE-t, mis moodustab vastavalt 6% ja 0,1% kõikidest registreeritud töötutest. Lihtsamad arvelevõtmise tingimused võrreldes praeguse korraga võivad kaasa tuua lõppenud paralleelse töösuhtega FIE-dest ja juhatuse liikmetest töötute arvu kasvu. Näiteks olukorras, kus FIE või juhatuse liige soovib oma ettevõttes töötamist jätkata ja ootab selleks soodsamaid võimalusi (nt tellimusi, paremat majandusolukorda), mistõttu vahepealsel töötuse perioodil on töötukassa toel tööalaste otsingute laiendamine ja tööalaste oskuste arendamine positiivse mõjuga juhatuse liikmetest töötuskindlustushüvitise saamiseks ja sotsiaalsele heaolule. Muudatuste tulemusel võib vähendada nende juhatuse liikmete, FIE-de, ettevõtluskonto omanike töötuna arveletulek, kellel ei ole olnud paralleelset töösuhet kui nad varasemalt olid motiveeritud töötukassasse pöörduma ainuüksi töötutoetuse saamise eesmärgil.

Ebasoovitavad mõjud

Ebasoovitavad mõjud võivad avalduda olukorras, kus juhatuse liige soovib paralleelselt töötukassas arvel olekuga jätkata varjatult töötamist oma ettevõttes (nt teeb aktiivset turundust, võtab vastu tellimusi ja suhtleb klientidega, osutab teenuseid) ametlikku tasu saamata. Sellisel juhul on muudatusel töötukassa töökoormust kasvatavat mõju, kuna tegelikult ei ole inimene valmis tööle asuma. Riski maandamiseks peaks töötukassa kasutama meetmeid (nt rangemaid aktiivsusnõudeid), mis talle seadusega antud on, kuna töötuskindlustushüvitise saamiseks on töötukassa roll on kontrollida töötuskindlustushüvitise saamise tingimusi.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kuivõrd töötuskindlustusstaazi ei ole võimalik koguda nii hetkel kehtiva kui ka uue töötuskindlustushüvitise süsteemi järgi ettevõtluskonto omanikel, juhatuse liikmetel ja FIE-del, mõjutavad muudatused negatiivselt eeskätt neid juhatuse liikmeid, FIE-sid ja ettevõtluskonto omanikke, kes hetkel kehtiva süsteemi järgi on omanud ligipääsu töötutoetusele tööga võrdsustatud tegevuste alusel, kuid kes uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitise saamiseks õigust ei oma. Muudatuse tulemusel lihtsustub aga nende FIE-de ja juhatuse liikmete arveletulek, kes on kogunud töötuskindlustusstaazi paralleelse töösuhete kaudu ja kelle paralleelne töösuhe on lõppenud. Eeltoodust tulenevalt on võrreldes hetkel kehtiva olukorraga mõju ulatus sihtrühma jaoks keskmine. Muudatused ei mõjuta olulisel määral nimetatud ettevõtlusvormide toimimist.

6.2.2. Mõjutatud sihtrühm: tööandjad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatused võivad avaldada nii positiivset kui ka negatiivset mõju tööandjatele. Positiivse mõjuga on baasmääras töötuskindlustushüvitise lühem maksimaalne periood võrreldes töötutoetuse perioodiga, võimaluse kadumine, et sama perioodi töötamise eest saab töötuskindlustushüvitisi kahel korral ning kaob töötuskindlustushüvitisel töötutoetusele liikumine pärast 180. või 210. päeva, mis teeb mitte-eesmärgipäraseks majandusoludest sõltuva kohanemise mehhanismi alla kümneaastase töötuskindlustusstaaziga töötuskindlustushüvitise saamine, kes saavad

³⁷ Kehtivas süsteemis saavad nad töötukassas ennast töötajana arvele võtta. Töötajale pakutavate tööturumeetmete valik on aga piiratum võrreldes töötule pakutavate tööturumeetmete valikuga.

töötuskindlustushüvitist miinimummääras. Baasmääras hüvitise määramise aluseks olev töötuskindlustusstaaz pärast selle määramist nullitakse ning kindlustatu saab taas töötuskindlustushüvitist alles siis, kui ta on uuesti piisavas mahus töötuskindlustusstaazi kogunud. Võib eeldada, et 180 päevaks määratud baasmääras hüvitisel on töötuskindlustushüvitist lühendav ja tööle liikumist kiirendav mõju, mis on tööandjatele positiivne, kui nad leiavad kiiremini töötaja. Töötukassa arvutused näitavad, et kui lühendada töötuskindlustushüvitise saamist 90 päeva võrra 270 päevalt 180 päevani, siis registreeritud töötuse mediaankestus lüheneb 20 päeva võrra, samas toob 90 päeva võrra lühem töötuskindlustushüvitis hõivesse liikumisele järgneva 12 kuu jooksul kaasa ligikaudu 34 eurot väiksema kuise töötasu ning vähendab töötasuga kuude arvu 0,32 võrra. Samuti võib muudatuste tõttu väheneda mitteametlikult töötamine ja ümbrikupalkade maksmine, kuna hetkel kehtivas töötutoetuse süsteemis ei sõltu töötutoetuse saamine eelnevast töötasust (piisab üksnes TÕR-is töötamise kandest), kuid uues süsteemis peab ka baasmääras töötuskindlustushüvitise saamiseks olema kogunud kindlustusstaazi, mis eeldab töötasult töötuskindlustusmakse tasumist. Lisaks võib hetkel kehtivas süsteemis töötutoetusele kvalifitseeruda ka muul alusel kui töötades, kuid uues süsteemis enam mitte, mis eelduslikult samuti suurendab ametlikult töötamist.

Erinevalt sissetulekupõhisest töötuskindlustushüvitisest ei sõltu baasmääras hüvitise saamine hõive lõppemise põhjusest ehk kaetud on ka vabatahtlikult töölt lahkumine. Muudatuste tulemusel võib osa töötajatest, näiteks töökoha vahetust kaaluvad töötajad, võtta töökoha vahetuse ette suurema kindlustundega, kuna vahepealsel töötuse perioodil on neil olemas baasmääras töötuskindlustushüvitis, mis omakorda võib suurendada töötajate liikumist, mis on tööandjate jaoks negatiivse mõjuga. Samas on ka kehtiva töötutoetuse süsteemi järgi õigus töötutoetust saada isikul, kes on töölt omal soovil lahkunud. Küll aga kaob muudatuste tulemusel võrreldes kehtiva töötutoetuse süsteemiga sissetuleku kriteerium³⁸ ehk baasmääras hüvitise määramisel ja maksmisel ei võeta arvesse registreeritud töötuse sissetuleku suurus. Arvestades muudatustest tingitud nii tööle liikumist kiirendavaid kui ka aeglustavaid tegureid, võib eeldada, et kokkuvõttes on võrreldes kehtiva süsteemiga mõju ulatus töötajate liikumisele ja sihtrühma jaoks väike. Potentsiaalselt on muudatustest mõjutatud kõik tööandjad, kuid mõju sagedus on suurem nende tööandjate jaoks, kus on rohkem töötajaid. 2023. aastal oli Eesti Statistikaameti (2024) andmetel Eestis statistilisse profiili kuuluvaid ettevõtteid kokku 158 883. Neist 94,8% oli vähem kui 10 töötajat, 4,3%-l 10–49 töötajat, 0,8%-l 50–249 töötajat ning 0,1%-l üle 250 töötaja, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus suur.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatuste tulemusel võib suurenedada töötajate liikumine, sh nii töötusest tööhõivesse (positiivne mõju) kui ka tööhõivest töötusesse (negatiivne mõju), kuid võrreldes hetkel kehtiva töötutoetuse süsteemiga on mõju ulatus tööandjate jaoks pigem kaudne ning väike. Potentsiaalselt on mõjutatud kõik tööandjad, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus suur. Mõju sagedus sõltub ettevõtte töötajate arvust olles suurem suurema töötajate arvuga ettevõtete jaoks ning väiksem väiksema töötajate arvuga ettevõtete jaoks.

³⁸ Töötutoetuse saamiseks peab töötutoetuse saaja ühe kuu sissetulek olema väiksem töötutoetuse 31-kordsest päevamäärast.

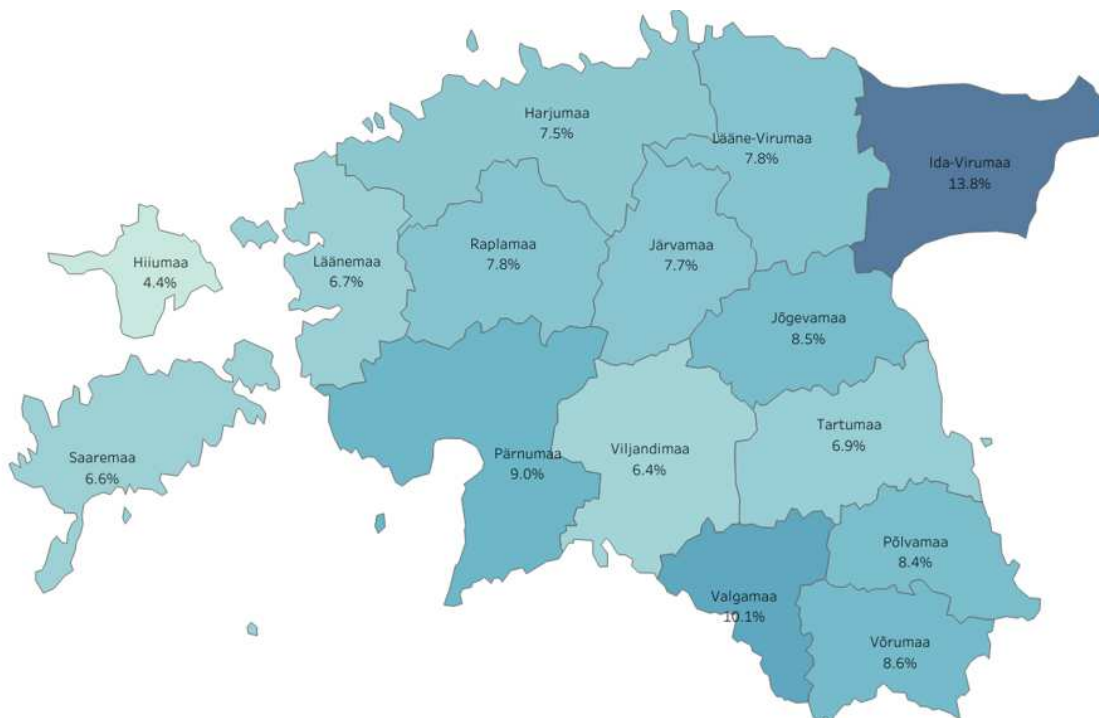
6.3. Mõju regionaalarengule, sh linna-, maa- ja rannapiirkondadele

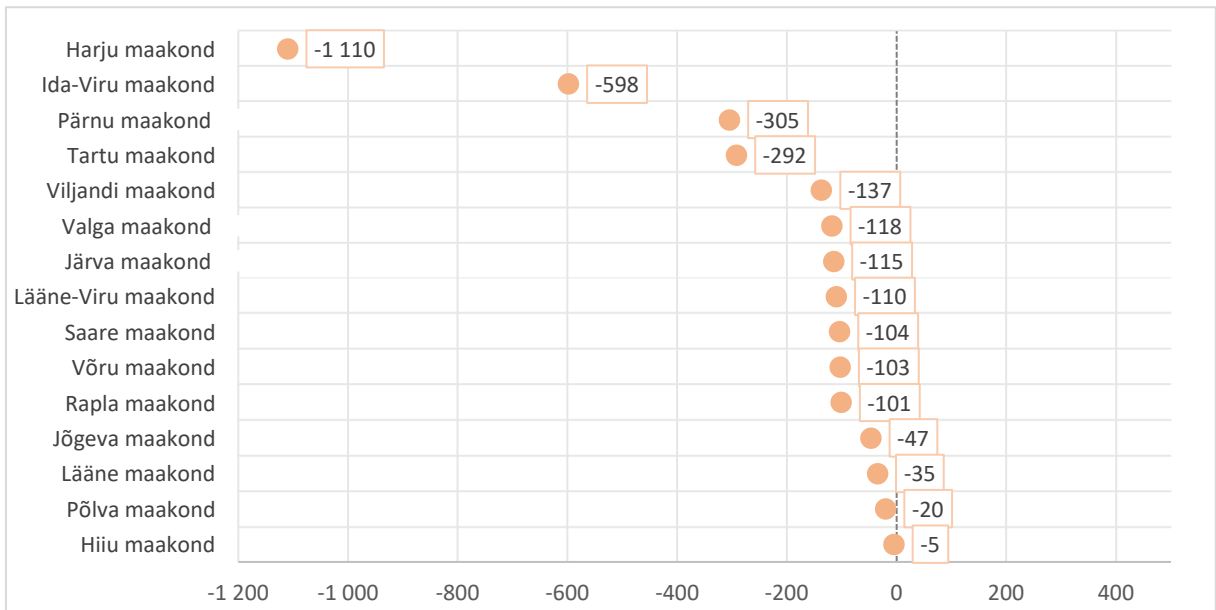
6.3.1. Mõju sihtrühm: registreeritud töötud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

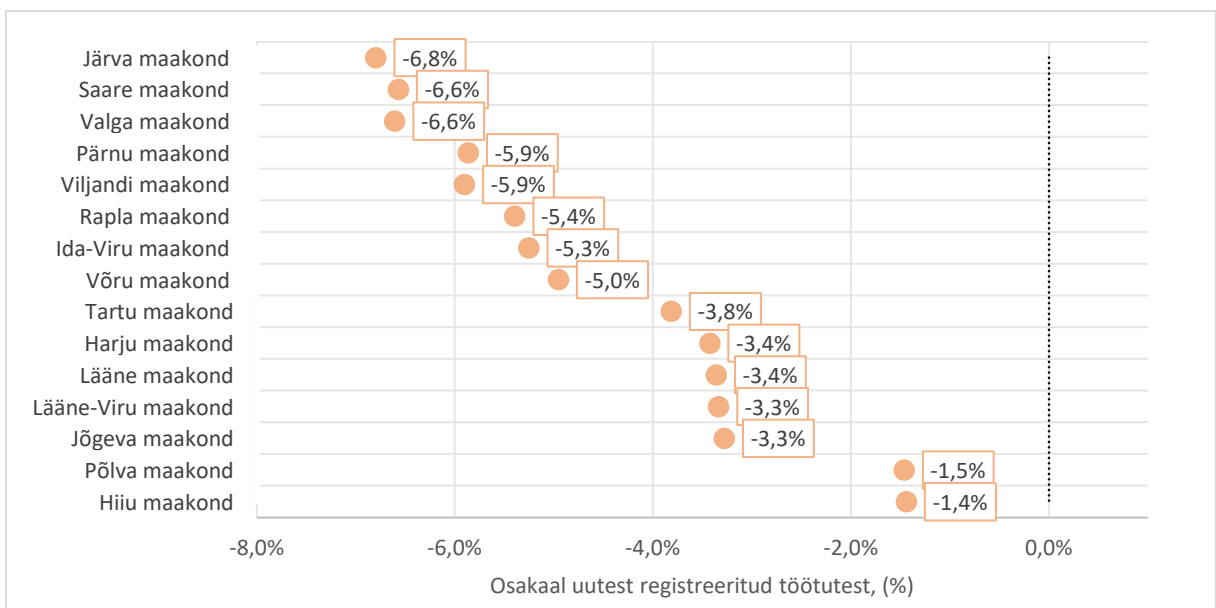
Nii kehtiva töötushüvitiste süsteemi kui ka uue süsteemi järgi ei sõltu töötushüvitiste saamine registreeritud töötute elukohast. Samas on Eestis piirkondi, kus töötute osakaal tööjõust on märgatavalt suurem ning sobivaid vabu töökohti vähem, mistõttu on ka neis maakondades proportsionaalselt mõjutatud sihtrühm suurem ja mõju sagedasem. Kokku oli 2024. aasta veebruari lõpu seisuga Eestis 56 008 registreeritud töötut, kellest 26 008 ehk ligi 46% otsis tööd Harjumaal, mis on ka suurima elanike arvuga maakond (47% Eesti elanikest). Töötuse määr on kõrgeim aga Ida-Virumaal ja Valgamaal ning erineb maakonniti ligemale kolm korda (Ida-Virumaal 13,8%, Hiiumaal 4,4%) (vt joonis 10). Võttes aluseks 2021. aastal arvele tulnud uued töötud, väheneks muudatuste tulemusel võrreldes kehtiva süsteemiga töötushüvitise saajate arv kõikides maakondades (vt joonis 11). Kui vaadata baasmääras töötuskindlustushüvitise (uus süsteem) ja töötutoetuse (vana süsteem) saajate arvu vahe osatähtsust vastava maakonna 2021. aasta uutest arvele tulnud töötutest, mõjutab muudatus negatiivselt enim Järva (-6,8%), Saare (-6,6%), Valga (-6,6%), Pärnu (-5,9%) ja Viljandi (-5,9%) maakondi. Teiste maakondade puhul on muutus ca 5% või väiksem (vt joonis 12). Seega võttes arvesse maakonna uute registreeritud töötute arvu, on maakondade kokkuvõttes baasmääras hüvitisele kvalifitseeruvate (uus süsteem) ja töötutoetusele kvalifitseeruvate (vana süsteem) inimeste arvu muutus ning seetõttu ka mõju ulatus keskmine.

Joonis 10. Registreeritud töötuse määr maakonniti 2024. aasta veebruarikuu lõpu seisuga. Allikas: töötukassa





Joonis 11. Muudatusest mõjutatud sihtrühma suuruse muutus absoluutarvudes töötutoetuse saajate (vana süsteem) ja baasmääras töötuskindlustushüvitise saajate seas (uus süsteem). Aluseks 2021. aastal arvele võetud uued registreeritud töötud. Allikas: töötukassa, 2024.



Joonis 12. Muudatusest mõjutatud sihtrühma suuruse muutus töötutoetuse saajate (vana süsteem) ja baasmääras töötuskindlustushüvitise saajate seas (uus süsteem), osakaal maakonna uutest registreeritud töötutest. Aluseks 2021. aastal arvele võetud uued registreeritud töötud. Allikas: töötukassa, 2024.

Ebasoovitavate mõjude risk

Vaadates baasmääras töötuskindlustushüvitise (uus süsteem) ja töötutoetuse (vana süsteem) saajate arvu vahe osatähtsust vastava maakonna 2021. aasta uutest arvele tulnud töötutest, on muudatuse negatiivne mõju suurim Järva (-6,8%), Saare (-6,6%), Valga (-6,6%), Pärnu (-5,9%) ja Viljandi (-5,9%) maakondade jaoks. Teiste maakondade puhul on muutus ca 5% või väiksem. Lisaks võivad ebasoodsamas seisus olla nendes piirkondades elavad töötud, kus töötuse määr on kõrgem ja sobivaid vabu töökohti vähem, mistõttu võivad tööotsingud võtta kauem aega ning sobivat töökohta ei pruugita leida baasmääras töötushüvitise maksmise perioodi vältel. Riski maandab baasmääras töötuskindlustushüvitise sõltuvus (sarnaselt sissetulekupõhisele

töötuskindlustushüvitisele) majanduse olukorrast, kus hüvitise maksmise perioodi pikendatakse majanduse keerulisematel aegadel kuni 240 päevani.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Nii praegu kehtiva töötushüvitiste süsteemi kui ka uue süsteemi järgi ei sõltu töötushüvitiste saamine registreeritud töötule elukohast. Muudatuste tulemusel väheneb võrreldes kehtiva süsteemiga töötushüvitise saajate arv kõikides maakondades. Muudatused avaldavad enim negatiivset mõju Järva (-6,8%), Saare (-6,6%), Valga (-6,6%), Pärnu (-5,9%) ja Viljandi (-5,9%) maakondade jaoks, kus uues süsteemis töötushüvitistele kvalifitseerujate osatähtsus langeb (osakaaluna maakonna 2021.aastal uutest arvele tulnud töötutest) enim võrreldes hetkel kehtiva süsteemiga. Kokkuvõttes on negatiivne mõju ulatus maakondade lõikes keskmine.

6.4. Mõju riigivalitsemisele

6.4.1. Mõju sihtrühm: töötukassa

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatustega lõpetatakse töötutoetuse maksmine ning töö kaotuse korral maksab töötukassa registreeritud töötule ühte tööturu olukorrast ja töötuskindlustusstaažist sõltuvat töötuskindlustushüvitist, praegust sissetulekupõhist töötuskindlustushüvitist või baasmääras töötuskindlustushüvitist, mis võib töötukassale kaasa tuua mõningase töökoormuse kasvu muudatuste selgitamise vajadusega nende rakendamise algusperioodil. 2023. aasta lõpu seisuga oli töötukassas täidetud 957 ametikohta, kuid muudatused ei mõjuta kõiki töötukassa töötajaid. Selgitamisega kaasnev töökoormuse kasv mõjutab eeskätt töövahenduskonsultante. Muudatusega ühtlustatakse töötushüvitiste tingimusi, mis pikemas vaates peaks looma töötukassa klientidele suurema selguse ja vähendama selgitamisvajadust. Uues süsteemis töötuskindlustushüvitise määramine ja maksmine eeldab töötukassa infosüsteemide arendust, mille kulud kaetakse töötukassa tegevuskuludest ning samuti tööprotsesside muutmist, mis mõjutab eeskätt töötuskindlustushüvitise määramisega tegelevaid töötukassa spetsialiste. Muutunud tingimuste alusel töötushüvitise määramine ja maksmine eeldab töötukassalt muudatustega kohanemist. Arvestades, et baasmääras hüvitise tingimustele vastavuse kontrollimine on suuremas mahus registriandmete tuginev ja automatiseeritavam menetlus võrreldes töötutoetuse tingimustega, on muudatusel väike positiivne mõju töötukassa töökoormusele. Kuna töötushüvitistele kvalifitseerumise tingimusi kontrollib töötukassa ka praegu (riiklike registrite andmete põhjal küsides vajaduse korral kliendilt andmeid juurde) ning kuna töötushüvitiste määramine ja maksmine on töötukassa üks peamistest ülesannetest, ei kaasne muudatustega eelduslikult kohanemiskulusi ja mõju ulatus on töötukassa jaoks keskmine. Mõju avaldub regulaarselt, sest töötushüvitise kvalifitseerumistingimuste selgitamine, hüvitise määramine ja maksmine on töötukassa igapäevane ülesanne.

Ebasoovitavate mõjude risk

Baasmääras töötuskindlustushüvitise leebemad tingimused võrreldes sissetulekupõhise töötuskindlustushüvitisega (väiksem töötuskindlustusstaaži nõue, pikem referentsperiood ning sõltumatus hõive lõppemise põhjusest) võib töötukassa jaoks kaasa tuua nende klientide arvu kasvu, kes praegu töötushüvitistele ei kvalifitseeru ja kes ei ole uues süsteemis töötushüvitisele kvalifitseerudes valmis aktiivselt tööd otsima ja tööle liikuma (st töötuna arveloleku ajend ei ole tööle liikumine). Töötushüvitise süsteemi ärakasutamise riski realiseerimise ulatust saab hinnata tuginedes olemasolevatele andmetele. Praeguste töötuskindlustushüvitise saajate seas on ca 0,6% neid, kes viimase kolme aasta jooksul on vähemalt kaheksal kuul olnud hõivatud väga lühikeste (1–3 päevaste) töösuhetega. Töötuskindlustushüvitise saajatest on vähemalt kaheksal kuul alla 100 eurost sissetulekut teeninud 0,6%. Praeguste töötutoetuse saajate seas on neid, kelle pikim töösuhte kestus on alla 90 päeva, vaid 0,2%. Kuna töötushüvitiste saajate seas on marginaalne osakaal lühikeste tööepisoodide ja madala tasu teenijaid, ei ole põhjust

arvata, et selliste inimeste osakaal märkimisväärselt kasvab, kui staažinõuet leevendada ja referentsperioodi pikendada.

Sihtrühma käitumuslike muutuste tõttu võib kasvada registreeritud töötute ja seeläbi ka baasmääras töötuskindlustushüvitise saajate arv ja kulud võrreldes prognoosituga. Järgnevalt on hinnatud töötushüvitise süsteemi muudatustest ajendatuna sihtrühma võimalikku käitumuslikku muutust ja sellest tingitud mõju sihtrühma kasvule Eesti Tööjõu-uuringu (ETU) andmetel. 2023. aastal oli ETU andmetel Eestis 45 900 16-pensioniealist töötut, kellest ca 65% olid töötuna registreeritud (29 700 inimest) ning 35% ei olnud töötuna registreeritud (16 200 inimest). Muudatuste tõttu võib baasmääras hüvitise saajate arv kasvada just eeskätt nende inimeste arvelt, kes on küll töötud, ent ei ole end seni mingil põhjusel töötuna registreerinud. Samas ei ole aga neist kõik varasemalt töötanud, mis omakorda tähendab, et neil ei ole eelduslikult hüvitise saamiseks vajalikku kindlustusstaaži. Vaadates 2023. aasta ETU töötute hõiveseisundit eelmisel aastal, nähtub, et neist 25% olid töötud ka eelmisel aastal, 29% olid eelmisel aastal mitteaktiivsed ning 46% olid aasta varem hõivatud. Eeldusel, et sarnased hõivestaatuste osakaalud kehtiksid ka nende ETU töötute puhul, kes ei olnud töötuna registreeritud, oli eelpool väljatoodud 16 200-st inimesest eelmisel aastat tööhõives hinnanguliselt ca 7500 inimest. Uues süsteemis peab baasmääras töötuskindlustushüvitise saamiseks olema töötuskindlustusstaaži vähemalt 8 kuud töötuna arvelevõtmise eelneva 36 kuu jooksul. Töötukassa 2021. aastal arvele tulnud uutest töötutest, kes enne arveletulekut töötasid, 33,8% ei kvalifitseeruks uues süsteemis töötuskindlustushüvitisele ebapiisava staaži tõttu, 37,4% kvalifitseeruksid sissetulekupõhisele töötuskindlustushüvitisele ning 28,8% kvalifitseeruksid baasmääras töötuskindlustushüvitisele. Eeldusel, et sarnane baasmääras töötuskindlustushüvitisele kvalifitseerujate proportsioon kehtiks ka nende ETU töötute puhul, kes ei ole töötuna registreeritud, kuid kes olid eelmisel aastal tööhõives (eelnevalt välja toodud ca 7500 inimest), kvalifitseeruks baasmääras hüvitisele täiendavalt ca 2200 inimest aastas (kuus ca 180 inimest rohkem), mis moodustab ca 2,9% kõikidest 2023. aastal arvele tulnud uutest töötutest. Sellisel juhul oleksid baasmääras töötuskindlustushüvitise kulud (baasmääras töötuskindlustushüvitise kulud koos sellelt makstava sotsiaalmaksuga) 2026. aastal ca 5 miljoni euro, 2027. aastal ca 4,8 miljoni ning 2028. aastal ca 5,1 miljoni euro võrra ehk igal aastal ca 11% kõrgemad võrreldes põhiprognoosiga. Kokkuvõttes võib baasmääras töötuskindlustushüvitise saajate arv kasvada eeskätt just nende inimeste arvelt, kes on töötuskindlustusstaaži kogunud pikema perioodi vältel ning kelle töösuhe on lõppenud omal soovil. Teisalt on ka täna töötutoetust võimalik saada vabatahtlikult töösuhte lõpetanud inimestel, kui neil on täidetud muud kriteeriumid, mistõttu võib ebasoovitavate mõjude riski realiseerumise tõenäosust, et muutunud töötushüvitise tingimused suurendavad võrreldes praegusega motivatsiooni hüvitise taotlemiseks ja töötuna registreerimiseks pidada väikeseks.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Muudatused mõjutavad töötukassat, kes peab töötushüvitiste tingimuste muutumisel töötushüvitise määramiseks ja väljamaksmiseks muutma tööprotsesse ning infosüsteeme. Arvestades, et töötushüvitiste määramine ja maksmine ja klientide nõustamine on töötukassa üks peamisi ülesandeid, ei tekita muudatused kohanemiskulusi ning mõju ulatus töötukassa jaoks on keskmine. Mõju avaldub regulaarselt, sest töötushüvitiste määramine ja maksmine ning klientide nõustamine on töötukassa igapäevane ülesanne. Eelnõu muudatuste tõttu võib kasvada baasmääras töötuskindlustushüvitise saajate arv ja sellest tulenevalt ka kulud prognoositust enam, kuid selle realiseerumise risk on madal.

6.4.2. Mõju sihtrühm: kohalikud omavalitsused

Toimetulekutoetust vajavate leibkondade arvu kasv mõjutab kõiki Eesti kohalikke omavalitsusi, kuivõrd eelduslikult kasvab esitatud taotluste arv, mistõttu on mõjutatud sihtrühma suurus suur. Samas mõjutavad lisanduvad taotlused eelduslikult enim neid kohalikke omavalitsusi, kus on rohkem töötuid ning kus esitatakse ka üldiselt rohkem toimetulekutoetuse

taotlusi. Kohalike omavalitsuste lõikes on registreeritud töötute arv suurim Tallinnas (35% kõikidest 2024. aasta mai lõpu seisuga registreeritud töötutest), Tartus (7%), Narvas (6%), Kohtla-Järvel (4%) ja Pärnus (4%). Toimetulekutoetuse taotlusi esitati enim samades kohalikes omavalitsustes: Tallinnas (35% kõikidest 2023.aastal esitatud taotlustest), Tartus (7%), Pärnus (5%), Kohtla-Järvel (4%) ning Narvas (4%). Võib eeldada, et ka muudatuste tulemusena lisanduvad taotlused jagunevad sarnaselt toimetulekutoetuse üldisele taotlemisele. Kui palju ja millistes kohalikes omavalitsustes täpselt taotluste arv kasvab, oleneb leibkonna koosseisust, leibkonnas olevate ülalpeetavate arvust ja leibkonnaliikmete sissetulekutest. Võrreldes hetkel kehtiva olukorraga ehk olukorraga, kus eelnõus toodud muudatusi ei oleks, kasvab esitatud taotluste arv perioodil 2026–2028 keskmiselt 5,2% aastas, mistõttu on tervikuna muudatustest tulenev mõju ulatus kohalikele omavalitsuste jaoks väike. Lisanduvast sihtrühmast avalduv mõju sagedus kohalike omavalitsuste jaoks ei ole igapäevane, kuid arvestades kõiki toimetulekutoetuse määramisi, siis võib mõju sagedust hinnata keskmiseks. Toimetulekutoetust vajavate leibkondade arvu kasvu tõttu kasvavad aastatel 2026-2028 toimetulekutoetuse kulud (sh korralduskulu tõus) aastas ca 1,7 miljoni euro võrra.

Ebasoovitavate mõjude risk

Muudatuste tulemusel suureneb vähesel määral kohalike omavalitsuste töökoormus. Ebasoovitavad mõjud võivad avalduda olukorras, kus toimetulekutoetust vajavate leibkondade arv kasvab prognoositust oluliselt enam, mis omakorda suurendab olulisel määral kohalike omavalitsuste töökoormust ja toimetulekutoetuse kulusid.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Toimetulekutoetust vajavate leibkondade arvu kasvu tõttu suureneb kohalike omavalitsuste töökoormus seoses toimetulekutoetuse määramise ja väljamaksmisega. Lisanduvad taotlused mõjutavad eelduslikult enim neid kohalikke omavalitsusi, kus on rohkem töötuid ning kus esitatakse ka üldiselt rohkem toimetulekutoetuse taotlusi. Sotsiaalministeeriumi prognoosi kohaselt kasvab võrreldes hetkel kehtiva olukorraga perioodil 2026-2028 esitatavate taotluste arv keskmiselt 5,2% aastas, mistõttu on mõju ulatus kohalikele omavalitsuste jaoks väike.

Muudatus 2: kuni 24-aastaste õpilaste ja üliõpilastele toimetulekutoetuse määramise täpsustamine, millistel juhtudel võib erandkorras eraldi elavale kuni 24-aastasele õppurile toimetulekutoetust maksta ka siis, kui tema perekonnale toimetulekutoetust määratud ei ole

6.5. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

6.5.1. Mõju sihtrühm: kuni 24-aastased põhikooli, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses õppivad õpilased ning ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses õppivad üliõpilased, kes elavad vanematest eraldi ja kellel on rahvastikuregistri andmetel vanematest erinev elukoht

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Eurostati³⁹ uuringutes toodud hinnangute kohaselt lahkuvad Eesti noored keskmiselt 22,8 aasta vanuses vanemate kodust. Aastate võrdluses on näha, et noored naised lahkuvad keskmiselt kodust mõnevõrra varem kui noored mehed.

Tabel 2. Noorte keskmine hinnanguline vanus vanemate kodust (leibkonnast) lahkumisel

		2019	2020	2021	2022	2023
Eesti	Kokku	22,6	22,6	22,7	22,7	22,8

³⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/yth_demo_030__custom_12514756/default/table?lang=en

	Mehed	23,3	23,2	23,2	23,4	23,6
	Naised	21,9	22,0	22,1	22,0	22,0
EL-27	Kokku	26,1	26,4	26,6	26,4	26,3
	Mehed	27,1	27,4	27,5	27,3	27,2
	Naised	25,2	25,5	25,6	25,5	25,4

Allikas: Eurostat

Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel⁴⁰ on 2023/2024 õppeaastal 20–24-aastaseid õppijaid kokku 23 590 ning neist suurem osa on üliõpilased (kõrghariduse õppureid oli 18 752). Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimisel PRAXise poolt 2022. aastal läbiviidud üliõpilaste uuringu Eurostudent 8⁴¹ alusel elab vanematega koos 20%, kuid üksinda 24%. Võttes arvesse viimase õppeaasta andmeid, siis oli kõrgharidust omandamas 20–24-aastaseid noori kokku 18 752 ning neist 24% on 4500. Tasemeõppes olijate koguarvust moodustab 24% ligi 5700.

Kehtiva seaduse alusel saab kuni 24-aastasele perest eraldi elavale õppurile maksta eraldiseisva leibkonnana toimetulekutoetust vaid siis, kui tema perekonnale määrati toimetulekutoetus eelmisel või jooksva kuul. Seega võib eeldada, et Eesti Sotsiaaluuring 2023 alusel on muudatusest potentsiaalselt mõjutatud sihtrühma suurus ligi 4400 ehk need noored, kes õpivad ja elavad oma leibkonnast eraldi, kuid kelle leibkond ei saa toimetulekutoetust. Muudatuse mõju ulatus ja mõju avaldumise sagedust aga mõjutab see, milline on eraldi elava õppuri sissetulek. Eurostudent 8 (ibid.) järgi on üliõpilase keskmine sissetulek suurem neil, kes ei ela oma vanematega koos (keskmiselt 1182 eurot kuus, vanematega koos elavatel üliõpilastel oli sissetulek 663 eurot kuus). Suurema osa (65%) üliõpilaste sissetulekust moodustab saadav töötasu – töötavaid üliõpilasi oli kuni 19-aastaste seas 44%, kuid 20–24-aastaste seas 59%. Uuringu järgi oli kuni 20 tundi töötamise korral keskmine sissetulek 911 eurot kuus ja üle 20 tundi töötamise puhul 1529 eurot. Selle alusel võib eeldada, et eeldatavasti töötavad õppurid ei kvalifitseeru toimetulekutoetuse saajaks ka eraldi leibkonnana ning muudatuse peamiseks sihtrühmaks on seega mittetöötavad üksi elavad õppurid.

Kui eeldada, et tasemeõppe õppuritest moodustavad üksi elavad ca 5700 ning nendest ca 44%–59% töötab, siis mittetöötavaid eraldi elavaid õppureid on 2500–3400. Samas nende seas võib olla neid, kelle leibkond on juba toimetulekutoetuse saaja ning muudatus neid ei mõjuta. Kuivõrd Eurostudent uuringu andmed seda ei näita, siis võtteks aluseks Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuring 2023 andmeid⁴², siis oli õpingute tõttu ajutiselt kodust eemal elavate 19–24-aastaseid noorte seas 33% neid, kelle leibkond sai 2022. aastal vähemalt ühe korra toimetulekutoetust. Seega on mittetöötavaid eraldi elavaid õppureid, kelle leibkond ei saa toimetulekutoetust 1700–2300. Kui paljud ja kui sageli võivad sellises olukorras vajada toimetulekutoetust oleneb nii nende eluasemekuludest, sissetulekust (sh toetustest). Kehtiva seaduse alusel aga sai Sotsiaalteenuste- ja toetuste andmeregistri STAR kohaselt 2023. aastal toimetulekutoetust 132 üksi elavat üliõpilast, kelle taotlusi rahuldati 740 korda ehk üks üliõpilane sai toetust keskmiselt 5,6 korda. Samuti on oluline arvestada, et kohaliku omavalitsuse üksus selgitab hindamise käigus välja sotsiaalabi vajaduse ehk toimetulekutoetuse maksmine muudatuses toodud punktide alusel peab olema põhjendatud ja toetuse maksmise vajalikkus välja selgitatud.

Muudatus aitab seega vähendada kehtiva seaduse võimalikku ebasoovitavat mõju, milleks võib olla see, et puuduse korral jäävad abita need õppurid, kellel perekondlikud suhted oma päritolu

⁴⁰ <https://www.haridussilm.ee/ee/tasemeharidus/tasemeharidus/oppijad>

⁴¹ https://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2022/02/EUROSTUDENT8_Lopparuanne.pdf

⁴² Sotsiaalministeeriumi arvutused.

pere või pereliikmetega puuduvad või on katkenud või kelle vanematel puudub võimekus oma õppivat last toetada. Teisalt võib muudatusega kaasneda risk, et mõned õppurid võivad loobuda töötamisest, eeskätt need, kes töötavad väikese koormusega ja/või kelle töötasu võib olla võrreldav potentsiaalse toimetulekutoetuse suurusega. Viimase riski võib siiski hinnata väikeseks, kuna tegemist ei ole igakuise toetusega, vaid võimalusega, et abivajaduse korral saab kohaliku omavalitsuseüksus olukorda hinnata ja toetust määrata.

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes võib muudatusest mõjutatud sihtrühma suurust ja mõju ulatust hinnata keskmiseks. Mõju avaldumise sagedus oleneb abivajaduse sagedusest ning tegemist ei ole igakuise toetusega, mistõttu võib hinnata, et tegemist keskmise mõjuga. Muudatusega ei kaasne ebasoovitavat mõju, vaid see on suunatud puuduse korral õppuritele vajaliku abi andmisele.

6.6. Mõju riigivalitsemisele

6.6.1. Mõju sihtrühm: kohalikud omavalitsused

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatus avaldab mõju riigieelarvele ja kohalike omavalitsuste üksustele, kes määravad toimetulekutoetust. Muudatuse tulemusena võib eeldada toimetulekutoetuse taotlemise suurenemist, kuid ei ole võimalik täpsemalt hinnata, millistes kohalikes omavalitsustes ja mil määral taotlemiste arv suureneb. Kehtiva seaduse alusel said 2023. aastal toimetulekutoetust 132 üksi elavat üliõpilast, kelle taotlusi rahuldati 740 korda ehk keskmiselt 5,6 korral aastas. Nendes rahuldatud taotlustes oli keskmiselt normeluasemekulud ühe taotluse kohta 217,17 eurot ja toetuse keskmine suurus – 369,87 eurot taotluse kohta. Kokku maksti üksi elavatele üliõpilastele 2023. aastal toimetulekutoetust 273 700 euro ulatuses (toimetulekutoetuse kogukulu oli samal aastal kokku 45 miljonit eurot, sh ajutise kaitse saajad). Kui potentsiaalne muudatusest mõjutatud sihtrühm on 1700–2300 õppurit ning keskmiselt saadakse toetust 5,6 korda aastas, siis võib eeldada, et toimetulekutoetuse taotluste arv ja ka kulu suureneb 9–12% (2023. aastal sai toimetulekutoetust 19 591 leibkonda kokku rahuldati 110 233 taotlust). Arvestades 2023. aastal üksi elavate keskmist toimetulekutoetuse summat taotluse kohta ning rahandusministeeriumi majandusprognoosis esitatud tarbijahinnaindeksi prognoosi, võib eeldada, et eluasemekulude hüvitamine ning sellega koos ka keskmine toimetulekutoetus taotluse kohta suureneb. Kui 2026. aastal lisanduks 1700 õppurit, kes saavad 5,6 korral aastas toimetulekutoetust, siis on eeldatav lisakulu toimetulekutoetuse eelarvele ligi 3,9 miljonit eurot. Kui lisanduks aga 2300 toimetulekutoetuse saajat, siis on mõju toimetulekutoetuse eelarvele ligi 5,3 miljonit eurot (maksimaalne mõju). Samas tuleb arvestada, et viimase näol on tegemist kogu potentsiaalse sihtrühmaga (kõik mittetöötavaid eraldi elavaid õppurid, kelle leibkond ei saa toimetulekutoetust) ning neist kõik ei taotle või ei kvalifitseeru toimetulekutoetusele või ei ole neile sellistel tingimustel toetuse määramine abivajaduse hindamise tulemusena põhjendatud. Arvestades varasemate uuringute⁴³ ja teiste toetuste taotlemiste määra, siis võib eeldada, et tegelik taotlemise määr võib jääda 45%–60% piiresse ning sellisel juhul ulatub eeldatav kulu mõjutatud sihtrühma suuruseid arvestades (1700–2300) 2026. aastal ca 1,8–2,4 miljonist eurost kuni ca 2,3–3,2 miljoni euronni aastas.

Tabel 3. Muudatuse eeldatav mõju toimetulekutoetuse eelarvele

	2023	Muudatuse võimalik mõju, prognoos		
		2026	2027	2028

43

Üliõpilaste arv (üks elavad)	132	1700	1700	1700
Taotluste arv	740	9520	9520	9520
Keskmine kordade arv	5,6	5,6	5,6	5,6
Keskmine normeluse asemekulud taotluse kohta	217,17	239,9	244,8	249,7
Keskmine arvestuslik toetuse suurus taotluse kohta	369,87	408,66	416,91	425,33
Toimetulekutoetuse summa, eurot	273 700	3 890 396	3 968 982	4 049 155

Allikas: STAR andmed 2023 kohta, rahandusministeeriumi majandusprognoos, sotsiaalministeeriumi arvutused

Kokkuvõttev hinnang mõju olulisusele

Kokkuvõttes on vaja kohalikul omavalitsusel muudatusega kohaneda, kuid see ei too kaasa kohanemiskulusi (mõju ulatus keskmine) – ka täna on vaja abivajadust hinnata. Mõju avaldumise sagedus ei ole igapäevane, kuid arvestades kehtiva seaduse alusel määramise, siis võib sagedust hinnata keskmiseks. Muudatuse võimalikuks ebasoovitavaks mõjaks võib olla see kui näiteks osa õppuritest hakkab varjama oma vanematelt saadud tulu ning saab seda sularahana kätte. Muudatuse mõju riigieelarvele toob kaasa lisakulu (ebasoovitav mõju), kuid teisalt õigeaegsena abi andmine on oluline toetamiseks noori ja vähendades seeläbi majanduslikest toimetulekuraskustest tingitud muid negatiivseid mõjusid.

Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Nende inimeste, sh ka juhatuse liikmete ja FIE-de jaoks, kes hetkel kehtiva süsteemi järgi kvalifitseeruvad töötamise alusel töötutoetusele ning uues süsteemis kvalifitseeruvad baasmääras töötuskindlustushüvitisele, halduskoormus ei muutu. Nende inimeste jaoks, kes hetkel kehtiva süsteemi järgi taotlesid nii töötukassast töötutoetust kui ka KOV-ist toimetulekutoetust ning kes uues süsteemis baasmääras hüvitisele ei kvalifitseeru ja saavad edaspidi ainult toimetulekutoetust, halduskoormus väheneb. Samas nende inimeste jaoks, kes hetkel kehtiva süsteemi järgi taotlesid ainult töötutoetust, kuid uues süsteemis baasmääras töötuskindlustushüvitisele ei kvalifitseeru, kuid kes kvalifitseeruvad toimetulekutoetusele, halduskoormus kasvab, kuna toimetulekutoetuse taotlemisel tuleb esitada mitmeid dokumente, mille alusel leibkonna toimetulekut hinnata (nt sissetulekut, eluruumi kasutusõigust, eluasemekulusid ja varasid tõendavad dokumendid). Tööandjate jaoks halduskoormus ei muutu. Tervikuna väheneb töötushüvitise taotlejate jaoks muudatuste tulemusel halduskoormus.

6.5 Andmekaitsealane mõjuhindang

Eelnõuga toimub muutus õigustatud isikute ringis ja vähesel määral muutub andmete töötlemise maht. Kõigi nende isikute puhul on tegemist töötuna arvel olevate isikutega, kellel on õigus muudele tööturuteenustele ja -toetustele, kuid muutub konkreetse sihtrühma õigustatus konkreetsele hüvitisele. 2021. aastal arvele võetud uusi registreeritud töötuid oli kokku 75 487, nendest 56,6% (42 719 inimest) kvalifitseerusid töötushüvitisele nii praeguste tingimuste alusel (töötutoetusele või töötuskindlustushüvitisele) kui ka pärast muudatuste jõustumist. Töötushüvitise saamise õigus (baasmääras töötuskindlustushüvitis) tekiks uues süsteemis hinnanguliselt 9,3%-l (7035 inimest), töötushüvitiseta jäaks uues süsteemis hinnanguliselt

13,6% uutest registreeritud töötutest (10 234 inimest). Arvestada tuleb, et Töötukassa töötleb lisaks ka nende töötuna arvel olevate inimeste avaldusi, kes saavad negatiivse otsuse (puudub õigustatus konkreetsele hüvitisele). Seega suureneb vähesel määral andmesubjektide arv, kelle andmeid töödeldakse ja muutub mõningasel määral isikute ring, kelle andmeid töödeldakse. Töötukassa töötleb teiste teenuste ja toetuste pakkumisel samade isikute andmeid juba täna, kuna töötuna arvele võtmise tingimusi eelnõuga ei muudeta. Seetõttu võib andmesubjektide ringi muutumise ja suurenemise mõju hinnata väheseks.

Eelnõuga muutub vähesel määral ka andmete töötlemise ulatus, kuna töötushüvitise liigi muutumisega seonduvalt töödeldakse töötushüvitise menetlemisel vähem andmeid. Baasmääras töötuskindlustushüvitise määramiseks ja maksmiseks ei vajata järgmisi andmeid, mida täna kasutatakse töötutoetuse määramiseks ja maksmiseks: õppimine, kõrgema riigiametnikuna ametis olek, sõltumatu isikuna avalik-õigusliku ameti pidamine, ettevõtluskonto vormis tegutsemine, FIE-na või FIE abikaasana tegutsemine, lapse kasvatamine, haiglaravil viibimine, hooldamine, puuduv töövõime, vahi all olek, andmed selle kohta, kas töötaja kuusissetulek on suurem kui 31-kordne töötutoetuse päevamäär ja sissetuleku liigi andmed. Täiendavalt töödeldakse poolte kokkuleppel antava tasustamata puhkuse, emapuhkuse, isapuhkuse, lapsendajapuhkuse või vanemapuhkuse ning ajutise töövõimetuse alguse ja lõppemise kuupäeva ning terviseseisundile vastavale tööle üleviimise perioodi andmeid (töötuskindlustusstaazi määramiseks, vastavaid andmeid on ka täna tarvis (sissetulekupõhise) töötuskindlustushüvitise määramiseks). Arvestada tuleb, et neid andmeid võidakse siiski kasutada teiste tööturuteenuste ja -hüvitiste määramiseks, kui see on vastaval juhul asjakohane (näiteks: arvestada töövõime vähenemist tööturuteenuste sihtgruppi kuulumise tuvastamisel ja tööturuteenuste osutamisel; või kõrgema riigiametnikuna ametis oleku andmeid töökogemusena, mille põhjal kavandada tegevuskavas tööle saamiseks vajalikke tööturumeetmeid). Arvestades andmete hulka ja asjaolu, et tavapäraselt töödeldakse töötuskindlustuse, teenuste ja hüvitiste andmeid töötuna arvele võetud inimesega tegeledes koos, võib töötushüvitise liigi muutumisega seonduvalt vähemate andmete töötlemise mõju hinnata väheseks.

Isikuandmeid töödeldakse nii täna kui ka eelnõuga ette nähtud muudatuste järel ainult inimese avalduse alusel, seega on töötlus inimesele teada. Töödeldavad andmed on kirjas nii seaduses kui ka täpsustatud määrustes (Töötukassa andmekogu põhimäärus). Isikuandmete töötlejaks on jätkuvalt Töötukassa. Töötukassa töötajad töötlevad ka täna kõiki töötuna arvele võetud isiku andmeid sobivate hüvitiste ja toetuste ning teenuste pakkumiseks. Töötukassa töötajaid on juhendatud isikuandmete kaitsmise osas, neil on olemas asjakohased juhendmaterjalid ja neile korraldatakse regulaarselt koolitusi, samuti kehtib neile andmete konfidentsiaalsena hoidmise kohustus.

Baasmääras töötuskindlustushüvitise maksmiseks jätkub isikuandmete töötlus samas andmekogus, kus töödeldakse täna töötutoetuse ja (sissetulekupõhise) töötuskindlustushüvitise andmeid (Töötukassa andmekogu). Andmekogu on reguleeritud seadusega (töötuskindlustuse seaduse § 35) ning andmekogu sisu täpsustatud selle põhimääruses. Riikliku andmekoguna kehtivad sellele kõik avaliku teave seaduse peatükis 5¹ sätestatud nõuded ja kohustused.

Eelnõuga sisuliselt ei muutu andmete töötlemise eesmärk. Samaks jääb ka andmete töötaja, vähesel määral muutub andmesubjektide ring ning väheneb andmekoosseis. Kokkuvõtvalt võib eelnõuga tehtavatest muudatustest tulenevat andmekaitset mõju pidada väheseks.

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

Muudatuste kulude arvestamisel on lähtutud eeldusest, et seadus jõustub 1. jaanuaril 2026. aastal. Eestis jagatakse valitsemissektori kulud kolmeks: keskvalitsus, kohalikud omavalitsused ja sotsiaalkindlustusfondid. Keskvalitsuse kulude alla kuuluvad riigieelarvelised töötutoetuse

ja erijuhtudel sotsiaalmaksu hüvitamise kulud. Sotsiaalkindlustusfondidest rahastatakse töötuskindlustushüvitist ja hüvitise saajate sotsiaalmaksukulud. Muudatustest avaldab riigieelarvele mõju töötutoetuse maksmise lõpetamine ning nende töötuna arvel olevate inimeste eest makstav sotsiaalmaks, kes ei saa töötuskindlustushüvitist. Samuti mõjutab riigieelarvet ka kohalike omavalitsuste makstav toimetulekutoetus. Töötukassa eelarvet mõjutavad baasmääras töötuskindlustushüvitise kehtestamine ning baasmääras hüvitise saajate eest makstav sotsiaalmaks.

Järgnevalt välja toodud kulude põhiprognosis ei ole arvestatud käitumusliku mõjuga, mida planeeritud muudatused võivad kaasa tuua, seda on käsitletud ülal peatüki 6.4.1. ebasoovitavate mõjude all. Töötukassa prognoosi alusel väheneksid töötutoetuse maksmise lõpetamisel töötutoetuse kulud riigieelarves 2026. aastal ca 38,2 miljoni euro võrra (enne 2026. aastat määratud töötutoetused makstakse lõpuni ning nendega kaasnevad kulud on 2026. aastal hinnanguliselt 18 miljonit eurot), aastal 2027 ca 59,4 miljoni euro võrra ning aastal 2028 ca 63,9 miljoni euro võrra. Töötuna arvelolijate eest makstava sotsiaalmaksu arvelt väheneksid riigieelarve kulud 2026. aastal ca 6,2 miljoni euro võrra, 2027.aastal ca 8,9 miljoni euro võrra ning 2028.aastal ca 9,7 miljoni euro võrra. Baasmääras töötuskindlustushüvitise kehtestamise tõttu kasvavad töötukassa kulud kokku 2026. aastal ca 45,1 miljoni euro võrra, 2027. aastal ca 43,5 miljoni euro võrra ning 2028. aastal ca 46,6 miljoni euro võrra. Sealhulgas baasmääras hüvitise saajate eest makstava sotsiaalmaksu tõttu kasvavad töötukassa kulud 2026. aastal ca 5,2 miljoni euro võrra ning 2027. aastal ca 5 miljoni euro võrra ning 2028. aastal ca 5,4 miljoni euro võrra. Toimetulekutoetust vajavate leibkondade arvu kasvu tõttu kasvavad aastatel 2026-2028 toimetulekutoetuse kulud (sh korralduskulu tõus) aastas ca 1,7 miljoni euro võrra.

Muudatuste tulemusel väheneb Tervisekassale töötute eest laekuv sotsiaalmaksu summa, kuna töötutoetuse ja töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksu baasid on erinevad. Nii töötutoetuse kui ka töötuskindlustushüvitise sotsiaalmaksu määr on 13%. Töötutoetuse saaja eest maksab Töötukassa sotsiaalmaksu SMS § 6 alusel, mille sotsiaalmaksu baasiks on sotsiaalmaksu minimaalse kohustuse aluseks olev kuumäär (eelnenud aasta 1. juulil kehtinud Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär) ning seda rahastatakse riigieelarvest. Töötuskindlustushüvitise saaja eest maksab Töötukassa sotsiaalmaksu SMS § 2 lõike 1 punkti 8 alusel, mille sotsiaalmaksu baasiks on töötule makstud hüvitise suurus ehk baasmääras töötuskindlustushüvitise puhul 50% eelmise kalendriaasta 1. juulil kehtinud kuu töötasu alammäärast. Töötukassa prognoosi alusel väheneb Tervisekassale töötute eest laekuv sotsiaalmaksu summa 2026. aastal ca 1 miljoni, 2027. aastal ca 3,9 miljoni ning 2028. aastal ca 4,3 miljoni euro võrra.

Valitsemissektori koondmõjus 2026. aastal kulud kasvavad ca 2,3 miljoni euro võrra, kuna paralleelset makstakse nii enne 2026. aastat määratud töötutoetusi kui ka uue süsteemi järgi määratud baasmääras töötuskindlustushüvitist. Aastatel 2027 ja 2028 tekib kulude kokkuhoid, vastavalt ca 23,2 ja ca 25,3 miljonit eurot. Muudatuse tulemusel vähenevad keskvalitsuse kulud 2026. aastal ca 42,8 miljoni euro võrra, 2027. aastal ca 66,7 miljoni euro võrra ning 2028. aastal ca 71,9 miljoni euro võrra. Sotsiaalkindlustusfondide kulud seevastu kasvavad 2026. aastal ca 45,1 miljoni euro võrra, 2027. aastal ca 43,5 miljoni euro võrra ning 2028. aastal ca 46,6 miljoni euro võrra. Muudatusega kaasnev töötuskindlustusvahendite kulude kasv eeldab töötuskindlustusvahendite jätkusuutlikkuse tagamiseks ja seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks valikute tegemist töötukassa nõukogu poolt, mh võimalikku otsust tõsta töötuskindlustusmakse määra. Töötukassa nõukogul on võimalus töötuskindlustusmakse määrade tõstmise kõrval kaaluda ka muid valikuid, nt sihtkapitali ülekantavate vahendite määra kehtestamisel seda, millises mahus rahastada tööturuteenuseid töötuskindlustusvahenditest.

Lisaks kasvavad kuni 24-aastaste õpilaste ja üliõpilastele toimetulekutoetuse määramise tingimuste täpsustamine tõttu toimetulekutoetuse kulud sõltuvalt toimetulekutoetust vajavast sihtrühma suuruselt ja taotlemise määrast 2026. aastal ca 1,8-3,2 miljonit eurot.

8. Rakendusaktid

Uusi rakendusakte ei kehtestata.

Eelnõu § 1 punkti 15 jõustumisel muutub kehtetuks TKindLS-i § 10 lõike 1 alusel kehtestatud sotsiaalministri 08.04.2009 määrus nr 31 „[Töötuskindlustushüvitise taotlemise avaldusele kantavate andmete ning avaldusele lisatavate dokumentide loetelu](#)“ (RTL 2009, 35, 459)⁴⁴.

Eelnõuga seoses tuleb muuta majandus- ja infotehnoloogiainistri 22.12.2023 määrust nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus“ andmekogus töödeldavate andmete osas.

Muutmist vajab ka rahandusministri 29.11.2010 määrusega nr 60 „Tulumaksuseadusest, sotsiaalmaksuseadusest, kogumispensionide seadusest ja töötuskindlustuse seadusest tulenevate deklaratsioonide ja tõendite vormide kinnitamine ning nende täitmise ja esitamise korrad“ kinnitatud vorm ESD „Erijuhtude sotsiaalmaksu ja kohustusliku kogumispensioni täiendava sissemaks deklaratsioon“ (lisa 9). Vormilt ESD tuleb eemaldada punktist 6 viide „punkti 6 tunnus – 616“ (töötutoetuse saaja eest sotsiaalmaksu tasumisel kasutatav tunnuscode).

9. Seaduse jõustumine

Käesoleva seaduse § 1 punktid 1, 3–6, 8, 9, punktid 11–20, 22–27, §-d 2–7, § 8 punktid 1–5 ja 7–17 ning § 9 punktid 2 ja 7 jõustuvad 2026. aasta 1. jaanuaril. Seadusega on ette nähtud vähemalt kuuekuuline üleminekuaj, et puudutatud isikud saaksid olukorraga kohaneda ja oma tegevust selle järgi korraldada. Sellist aega võib pidada piisavaks *vacatio legis*’eks, arvestades regulatsiooni enda kehtivuse aega. Ka maksuseaduste muudatuste puhul on peetud kuut kuud seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahel piisavaks ajaks, et muudatustest puudutatud isikutel oleks tagatud võimalus muutunud olukorraga kohaneda (MKS § 4¹). Samuti on üleminekuaj vajalik töötukassale enda IT-süsteemides muudatuste tegemiseks.

Eelnõu ülejäänud sätted jõustuvad üldises korras. Sätete muudatused on tehnilised ja selgitavad, mistõttu on oluline, et isikutele oleksid need võimalikult varakult teada.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [24-0380/01](#) ning arvamuse avaldamiseks Eesti Tööandjate Keskkliidule, Eesti Ametiühingute Keskkliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Teenusmajanduse Kojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Töötukassale, Eesti Puuetega Inimeste Kojale ja Õiguskantsleri Kantseleile.

Eelnõu kohta esitasid märkused Eesti Töötukassa, Eesti Tööandjate Keskkliit, Eesti Ametiühingute Keskkliit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioon, Eesti Linnade ja Valdade Liit ja Eesti Puuetega Inimeste Koda. Esitatud märkused ja neile vastused on esitatud seletuskirja lisa olevas kooskõlastustabelis.

Algatab Vabariigi Valitsus 7. oktoobril 2024. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik

⁴⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13200368>