

Tööõnnetuskindlustuse väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Eesti seisab silmitsi rahvastiku vähenemise ja vananemisega, mistõttu on üha suuremaks väljakutseks, kuidas hoida inimesi tervena ja võimalikult kaua tööturul. Töötajate töövõime säilitamiseks on oluline ennetada tööga seotud tervisekahjustusi. Eestis registreeritakse 4500-5000 tööõnnetust aastas. 2017. aastal registreeriti Tööinspeksioonis 5184 tööõnnetust, millest 4058 (78,3%) juhul said töötajad kerge kehavigastuse, 1117 (21,5%) juhul raske kehavigastuse ning 9 tööõnnetust lõppes töötaja surmaga. Perioodil 2012-2017 on tööõnnetuste arv kasvanud 25% võrra, kusjuures enam on kasvanud kergete tööõnnetuste arv. Tegevusaladest registreeriti enim tööõnnetusi töötlevas tööstuses (31%), avalikus halduses ja riigikaitstes (16%), hulgi- ja jaekaubanduses (9%) ning ehituses (8%).

Samas tuleb arvestada, et Eestis on tööõnnetused alaregistreeritud ning eelkõige jäetakse registreerimata kerged õnnetused. Statistikaameti andmetel¹ registreeriti 2015. aastal 48,6% üle kolme töövõimetuspäevaga lõppenud tööõnnetustest. Kui Tööinspeksioonis registreeriti 2015. aastal 3140 üle kolme töövõimetuspäevaga lõppenud tööõnnetust, siis Statistikaameti andmetel juhtus selliseid õnnetusi tegelikult 6461. Aasta-aastalt on tööõnnetuste registreerimine paranenud, alates 2010. aastast 10 protsendipunkti võrra (2010. a registreerimise määr 38,5%). Suurim on alaregistreerimise probleem ehituses, elektrienergia-, gaasi ja veevarustuse ning põllumajanduse sektoris, kus registreeritakse vaid kolmandik tööõnnetustest.

Tööõnnetuse tõttu tekkinud tervisekahju hüvitamine toimub Eestis riiklikust sotsiaalkindlustussüsteemist sarnaselt tavahaigestumise juhtumitega. Tööõnnetuse korral on töötajale tagatud riiklikust süsteemist järgmised hüvitised:

- ajutise töövõimetus korral maksab haigushüvitist Haigekassa alates haigestumise 2. päevast hüvitise määraga 100% (võrreldes tavahaigestumisega on hüvitamine soodsam – tavahaigestumisel hüvitis alates 4. päevast, hüvitise määr 70%);
- ravi- ja ravimikulud hüvitab Haigekassa;
- osalise või puuduva töövõime korral maksab töövõimetoetust Töötukassa (varasemalt töövõimetuspension Sotsiaalkindlustusametist (SKA));
- tööturuteenuseid, sh tööalast rehabilitatsiooni pakub Töötukassa ning sotsiaalset rehabilitatsiooni SKA;
- toitjakaotuspensioni maksab SKA.

Kehtivas tööõnnetuste hüvitamise süsteemis kantakse enamik tööõnnetustega seotud kuludest läbi solidaarse sotsiaalkindlustussüsteemi ning tööandjate individuaalne vastutus on suhteliselt madal.

Tööõnnetustega seotud riigi kuludest aastatel 2012-2016 annab ülevaate alljärgnev tabel 1.

¹ Statistikaamet hindab tööõnnetuste registreerimise taset ja tegelikku tööõnnetuste arvu tööjõu-uuringu küsitlusandmete alusel.

Tabel 1. Riigi kulud tööõnnetustele, 2012-2016 (miljon eurot)

	2012	2013	2014	2015	2016
Tööõnnetuste kulud kokku	6,0	6,8	7,4	8,1	8,9
Haigushüvitiste kulu (Haigekassa)	2,3	2,8	3,1	3,6	4,0
Ravikulud (Haigekassa)	0,9	1,1	1,2	1,3	1,6
Ravimikulud (Haigekassa)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Töövõimetuspensioni kulu (SKA)	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3
Rehabilitatsiooni kulu (SKA)	0,001	0,001	0,001	0,002	0,005
Toitjakaotuspension (SKA)	0,003	0,003	0,003	0,003	0,003
Kahjuhüvitiste kulu (SKA)	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9

Allikas: Haigekassa, Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeeriumi arvutused

2016. aastal olid Haigekassa kulud haigushüvitistele tööõnnetuste korral 4,0 miljonit eurot (haigushüvitise saajaid oli 4360). Lisaks kompenseeris Haigekassa 2016. aastal 13 541 tööõnnetustega seotud raviarvet, kokku 1,6 miljoni euro ulatuses ja ravimikuluid hinnanguliselt 0,1 miljoni euro ulatuses. Püsiva töövõimetus korral maksis SKA 2016. aastal tööõnnetuse tagajärjel töövõimetuspensioni 983 isikule kogusummas 2,3 miljonit eurot². Surmaga lõppenud tööõnnetuse korral maksis SKA toitjakaotuspensioni ligi 3000 euro ulatuses. Lisaks hüvitistele pakkus SKA kuni 2015. aastani tööõnnetuse tagajärjel kannatanud isikutele rehabilitatsiooniteenuseid. 2015. aastal said tööõnnetuste tagajärjel rehabilitatsiooniteenust kokku 40 isikut, teenuste kogukulu oli ligi 2000 eurot³.

Lisaks riiklikust süsteemist saadavatele hüvitistele on töötajal õigus saada tööandjalt tööst põhjustatud tervisekahjustuse eest hüvitist võlaõigusseaduses (VÕS) sätestatud ulatuses (töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS) § 14 lg 5 p 6). Kahjustatud isikule tuleb hüvitada kahjustamisest tekkinud kulud, sh vajaduste suurenemisest tekkinud kulud, ning täielikust või osalisest töövõimetusist tekkinud kahju, sh sissetulekute vähenemisest ja edasiste majanduslike võimaluste halvenemisest tekkinud kahju (VÕS § 130). Täpsed andmed tööandjate tööõnnetuste korral makstud kahjuhüvitiste kohta puuduvad. Maksu- ja Tolliameti andmetel maksid tööandjad 2017. aastal tööõnnetuste ja kutsehaiguste kahjuhüvitisi ligi 6,5 miljoni euro ulatuses. Samas pole teada, kui suure osa sellest moodustavad vaid tööõnnetuste korral makstavad kahjuhüvitised⁴.

Juhul kui tööandja on õigusjärglaseta likvideeritud, võtab kahjuhüvitise maksmise kohustuse üle SKA. SKA hüvitab isikule tööõnnetusest tingitud töövõime kaotuse tagajärjel kaotatud sissetuleku ning lisakulud, sh nt abivahendid, retseptiravimid, kulutused taastusravile, sõidukulud raviasutusse, kannatanu hooldamiskulud. SKA maksis 2016. aastal tööõnnetuste tagajärjel kahjuhüvitist summas 0,9 miljonit eurot.

² Pole teada, kui paljudele tööõnnetuse tagajärjel vähenenud töövõimega isikutele maksab Töötukassa töövõimetoetust.

³ Alates 01.01.2016 SKA rehabilitatsiooniteenust sellisel kujul ei paku, tööalast rehabilitatsiooniteenust pakub Töötukassa. Puudub info, kui paljudele isikutele on Töötukassa tööõnnetuse või kutsehaiguse tagajärjel pakkunud tööalase rehabilitatsiooni teenust ja tööturuteenuseid.

⁴ SKA makstava kahjuhüvitise puhul on proportsioon järgmine: 20% tööõnnetused ja 80% kutsehaigused. Juhul kui seda analoogiat kasutada, siis oleksid tööandjad maksnud tööõnnetuste korral kahjuhüvitisi ca 1,3 mln € ulatuses. Samas võib eeldada, et SKA-sse jõuavad pigem kutsehaigestumise juhtumid, kuna kutsehaigused kujunevad välja aastakümnete jooksul ning seetõttu on suurem tõenäosus, et tööandja on õigusjärglaseta likvideeritud ja SKA on kohustatud kahjuhüvitise maksmise üle võtma. Seega võib eeldada, et tööandja makstava kahjuhüvitise puhul on tööõnnetuste osakaal suurem kui SKA makstava kahjuhüvitise puhul.

Kuigi tööõnnetuste korral on töötajale kahju hüvitamine tagatud läbi riikliku sotsiaalkindlustussüsteemi ja töötajal on õigus nõuda tööandjalt kahju hüvitamist, on kehtivas hüvitamise süsteemis kitsaskohti, mis vajavad parandamist.

Esimene probleem on seotud tööõnnetuste ennetamisega. **Tööandjate motivatsioon töökeskkonda panustada ning tööõnnetusi ennetada on piiratud.** Kehtiv tööõnnetuste hüvitamise süsteem on üldise sotsiaalkindlustussüsteemi osa ning on finantseeritud peaaesjalikult sotsiaalmaksust, aga ka töötuskindlustusmaksest ja muudest riigieelarve tuludest. Sotsiaalmaksu on kõik tööandjad kohustatud maksma töötaja töötasult 33% ja töötuskindlustusmaks 0,8%, st ühtsed maksemäärad kehtivad kõikidele tööandjatele. Seega sõltuvad Eesti töövõimetuse hüvitamise süsteemis tööandjate sissemaksed ettevõtte tööjõukuludest, kuid ei sõltu tööõnnetuste levikust või investeeringutest töökeskkonda. Võib öelda, et praegune tööõnnetuste hüvitamise süsteem ei motiveeri tööandjat hindama ja parandama töökeskkonda⁵. Suurema tööõnnetuste riskiga tööandjad maksavad sama palju makse kui väiksema riskiga tööandjad, samas kui suure riskiga ettevõtetes juhtub rohkem õnnetusi ja nende tekitatud kulud on oluliselt kõrgemad. See vähendab riskantsete ettevõtete ajendit suurendada tööohutust.

Teiseks ei hüvitata töötajale kahjusid tema vajadustest lähtuvalt. Tööõnnetuses kannatanu võib kaotada tervisekahjustuse tõttu olulise osa oma sissetulekust ja selle kompenseerimiseks puudub efektiivne hüvitamise süsteem, st töötajal on tööandjalt kahjuhüvitise saamine keeruline ja aeganõudev. Kahjuhüvitise saamiseks peab töötaja pöörduma tööandja poole. Juhul kui töötaja ja tööandja ei jõua kahjuhüvitamises kokkuleppele, võivad vaidlused jõuda kohtusse. See võib tähendada pikka, kulukat ja keerulist kohtuvaidlust olukorras, kus töötaja tervis on tööõnnetuse tõttu kahjustatud ning tema osalemine tööturul ja sissetuleku teenimise võime on piiratud.

Kahju hüvitamise süsteemi puuduseks on selle keerukus. Töötajal on õigus tööõnnetuse tõttu tekkinud tervisekahjustuse korral kahjuhüvitise saamiseks esitada nõuded tööandja vastu alternatiivsetel alustel⁶. Tööandja vastutus töötajal tekkinud kahju eest võib tuleneda kas töölepingu rikkumisest (VÕS § 115) või delikti (VÕS § 1043 ja 1045 lg 1 p 1-2) toimepanemisest.⁷ Erinevatel nõude alustel on erinevad eeldused. VÕS § 115 korral peab töötaja tõendama, millist kohustust tööandja rikkus ja et rikkumise tõttu tekkis tervisekahju. Kõige sagedamaks tööandja poolseks kohustuse rikkumiseks on ohutute töötingimuste tagamata jätmine: eelkõige puudulikud ohutusjuhendid, puudulik väljaõpe ja juhendamine, puudulik töökeskkonna riskianalüüs, mittetöökorras vahendite-seadmete kasutamise lubamine, töökaitseõuete tutvustamata jätmine, ebaõigete töövõtete kasutamine ja tööandja poolne sisekeskkonna kontrolli teostamata jätmine⁸. VÕS §-de 1043 ja 1045 korral peab töötaja tõendama tööandja õigusvastaselt tekitatud kahju, mida eeldatakse, kui tööandja tegevus põhjustas töötajale kehavigastuse või tervisekahjustuse. Mõlema nõude aluse puhul võib töötaja hüvitisest ilma jääda, hoolimata sellest, et tööõnnetuse tõttu tekkis töötajale kahju. Seda olukorras, kus tööandja tõendab, et ta ei ole lepingut (kohustust) rikkunud (VÕS § 115) või süü puudub (VÕS § 1045 ja 1050)⁹. See näitab,

⁵ Poliitikauuringute Keskus Praxis (2011) Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused. Kättesaadav:

http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatkusuutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussüsteemi_jaetkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf

⁶ Riikohtu 10.aprilli 2013 otsus kohtuasjas nr 3-2-1-21-13.

⁷ Samuti võib kõne alla tulla nõude esitamine suurema ohu allikaga tekitatud kahju eest (VÕS § 1056), näiteks juhul kui töötaja sai viga tööandja seadme või masina tehnilise rikke tõttu, kus tööandja vastutab süüst sõltumata. Riigikohtu lahend nr 3-2-1-21-13.

⁸ Rannala, M (2015) Tööandja tsiviilõigusliku vastutuse eeldused töötaja kutsehaigusse haigestumise või töötajaga toimunud tööõnnetuse korral. Magistritöö. Kättesaadav:

http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/46977/rannala_maret.pdf?sequence=1

⁹ Riigikohus on lahendis nr 3-2-1-21-13 öelnud, et sõltumata sellest, kas tööandja vastutab deliktiõiguse või lepinguõiguse sätete alusel, võivad tööandja süü puudumise või lepingu rikkumise vabandatavuse hindamisel omada tähtsust kahju tekkimise asjaolud, nt kas ja kui täpselt hoiatas tööandja töötajat ohu eest.

et kohtuvaidluses on tööõnnetuse toimumine teisejärguline ning töötajale tekkinud kahjud võivad jääda hüvitamata. Kohtuvaidluste statistika näitab, et ligi 40% kohtuvaidlustest lõpeb otsusega kahju mitte hüvitada¹⁰.

Kohtuvaidlused võivad olla üsna pikad. Tsiviilasjade keskmine menetluse pikkus maakohtutes oli 2017. aastal 165 päeva, ringkonnakohtute keskmine menetlusaeg oli 150 päeva. Kuna tegemist on keerulise kohtuvaidlusega, siis eeldab see reeglina ka asjatundja kaasamist. Töötajad võivad kohtusse pöördumisest loobuda pika ja keeruka kohtumenetluse ja sellega kaasnevate kulude tõttu¹¹. Kohtusse mittepöördumise põhjuseks võib olla ka töötajate madal teadlikkus tööõnnetuse tagajärjel tekkinud kahjuhüvitise saamise võimalustest. Keskmiselt on tööga seotud tervisekahjustustest tekitatud kahju hüvitamiseks kohtusse pöördunud kümnel korral aastas. Perioodil 2004–2015 oli kokku 111 kohtulahendit, millest 41 (37%) juhul oli tegemist tööõnnetusega¹². Samas pole teada, kui paljud töötajad jätaavad eelkirjeldatud põhjustel kohtusse pöördumata.

2. Sihtrühm

Sihtrühmaks on kõik töötajad ja tööandjad. Kokku oli Eestis 2017. aastal hõivatuid 658 600, palgatöötajaid nendest 591 400 (89,8%). Töötamise registri andmetel oli 1. juuni 2018. aasta seisuga vähemalt ühe avaliku teenistuse seaduse alusel töötava isiku või töölepingulise töötajaga äriühinguid kokku 60 916, mittetulundusühinguid 6267, sihtasutusi 362, riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusi 1962 ja FIE-sid 2143. Kokku on sihtrühmaks 71 650 tööandjat.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Eesmärk on luua tööõnnetuste hüvitamiseks kindlustusel põhinev süsteem, mis:

- tagab kannatanule (töötajale) tööõnnetuse tõttu tekkinud kulude efektiivse hüvitamise, vajadusel kuni tema elu lõpuni;
- tagab tööõnnetuses kannatanule vajaliku ravi ja rehabilitatsiooni tööturule naasmiseks;
- motiveerib tööandjaid töökeskkonda parandama ja tööõnnetusi ennetama;
- vähendab pikemas perspektiivis ühiskonna, sh ettevõtete ja riigi rahalist koormust.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Kehtivas õiguses on tööõnnetuse korral kahjude hüvitamine reguleeritud järgmistes seadustes:

- ajutise töövõimetuse hüvitamine on reguleeritud ravikindlustuse seaduses (RaKS);
- töövõimetoetuse maksmine on reguleeritud töövõimetoetuse seaduses (TVTS);
- töötule ja vähenenud töövõimega inimesele tööturuteenuste ja tööalase rehabilitatsiooni pakkumine on reguleeritud tööturuteenuste ja toetuste seaduses (TTTS);
- toitjakaotuspensioni maksmine on reguleeritud riikliku pensionikindlustuse seaduses (RPKS);
- tööga seotud tervisekahjustuse korral kahju hüvitamise kohustus tuleneb TTOS-st ning kahju hüvitamine on reguleeritud VÕS-is.

Käesoleva väljatöötamise kavatsusega on seotud järgmised arengukavad ja strateegiad:

¹⁰ Masso, M., Veldre, V., Tammik, M., Amos, M., Partei, M. (2015). Töövõimekao hüvitamise süsteem Eestis ja rahvusvaheline võrdlus. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Kättesaadav:

<http://www.sm.ee/sites/default/files/content->

[editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/praxis_uuringu_loppraport.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/praxis_uuringu_loppraport.pdf)

¹¹ Rannala, M. (2015)

¹² Masso, M., Veldre, V., Tammik, M., Amos, M., Partei, M. (2015).

- Heaolu arengukava 2016–2023 (alaeesmärk 1: Tööjõu nõudluse ja pakkumise vastavus tagab tööhõive kõrge taseme ning kvaliteetsed töötingimused toetavad pikaajalist tööelus osalemist);
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2016-2019 (punkt 11.15);
- Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020 (10. peatüki III alapeatükk „Tervist toetav elu-, töö- ja õpikeskkond“);
- Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava 2017–2020 (meede 3.1.2: töötajate töövõime säilitamine, tööturul hoidmine ja vähenenud töövõimega inimeste tööturule toomine).

5. Tehtud uuringud

1. 2015. aastal valmis Poliitikauuringute Keskuse Praxis läbi viidud uuring „Töövõimekao hüvitamise süsteem Eestis ja rahvusvaheline võrdlus“. Uuringu eesmärk oli analüüsida töövõimetuse hüvitamise süsteemi Eestis ja teistes riikides (Soome, Rootsi, Taani, Läti, UK, Saksamaa, Holland) ning esitada soovitusel Eesti töövõimetuse hüvitamise süsteemi muutmiseks, sh keskendudes tööst põhjustatud tervisekahjustuste ennetamisele, töövõimetuse hüvitamisele, samuti töö hoidmise ja tööle naasmise meetmele. Kättesaadav: http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/praxis_uuringu_loppraport.pdf

2. 2011. aastal valmis Poliitikauuringute Keskuse Praxis läbi viidud uuring „Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi jätkusuutliku rahastamise võimalused“, mille eesmärk oli anda hinnang Eesti praeguse sotsiaalkindlustussüsteemi pikaajalise jätkusuutlikkuse kohta ning analüüsida võimalikke poliitikamuudatusi, kirjeldada nende mõjusid sotsiaalkindlustuse finantsilisele ja sotsiaalsele jätkusuutlikkusele. Muu hulgas analüüsiti tööõnnetuste ja kutsehaiguste hüvitamisega seotud poliitikamuudatuste variante. Kättesaadav: http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatkusuutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussüsteemi_jatkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf

6. Kaasatud osapooled

Käesoleva väljatöötamise kavatsuse koostamise käigus kaasati aruteludesse Rahandusministeerium ja Eesti Kindlustusseltside Liit.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	EI
• Rahastuse suurendamine	JAH
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Probleemide lahendamiseks kaaluti rahastuse suurendamist ja olemasoleva olukorra säilitamist.

Rahastuse suurendamine

Rahastuse suurendamise kaudu oleks võimalik tõsta riiklike hüvitusi, mis tagaksid tööõnnetuses kannatanutele parema toimetuleku. Selle lahenduse korral suureneks koormus sotsiaalkindlustussüsteemile ning väheneks veelgi tööandja vastutus tööõnnetuste korral. Tööandjale ei tekiks täiendavat motivatsiooni töökeskkonna ohutust tagada ja tööga seotud tervisekahjustusi ennetada, kuna tööõnnetustega seotud kulud kannab riik. Seega ei lahenda rahastuse suurendamine eelkirjeldatud probleeme.

Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine

Olemasoleva olukorra säilitamisega jäävad väljatöötamise kavatsuse punktis 1 kirjeldatud probleemid alles. Mitte midagi tehes ei ole võimalik suunata töandjaid senisest enam tööga seotud tervisekahjustusi ennetama ja töötajatele ei ole võimalik tagada efektiivset hüvitamist tööõnnetuse korral.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatuses

Mitteregulatiivsete lahendustena kaaluti rahastuse suurendamist ja olemasoleva olukorra säilitamist. Eeltoodust tulenevalt ei ole need lahendused piisavad, et lahendada kirjeldatud probleeme. Nimetatud probleemide lahendamine eeldab uue tööõnnetuste hüvitamise süsteemi loomist, mis omakorda eeldab uue seaduse välja töötamist. Seetõttu on loobutud mitteregulatiivsetest lahendustest.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

Väljatöötamise kavatsuse koostamise käigus analüüsiti erinevate riikide töövõimetuse hüvitamise süsteeme (Soome, Rootsi, Läti, Taani, UK, Saksamaa, Holland¹³). Erakindlustusel põhinevad süsteemid on kasutusel näiteks Soomes, Taanis, Saksamaal, UK-s.

Soomes on erasekori töötajad kindlustatud erakindlustuse pakujate juures, ametnikele ja avaliku sektori töötajatele makstakse hüvitist riigikassast. Töandjate sissemaksud kindlustussüsteemi on kahte tüüpi: 1) üldised määrad, mida rakendatakse väikese ja keskmise suurusega ettevõtetele ning mis põhinevad ettevõtte suurusel ja töö tüübil ning 2) ettevõtte spetsiifilised riskimäärad, mille puhul võetakse arvesse õnnetuste määra. Kindlustusest hüvitatakse ajutise töövõimetuse hüvitis, tööõnnetuspension, ravi (sh ravimid), ümberõpe ja rehabilitatsioon, kahjuhüvitis püsiva puude korral, matusekulud, toitjakaotuspension.

Taanis toimub tööõnnetuste hüvitamine põhimõttel, et esmalt kantakse kulu üldisest sotsiaalkindlustussüsteemist – ulatuses, mida standardlahendus ei kata, võidakse rakendada tööõnnetus- ja kutsehaiguskindlustust. Kindlustusmaks sõltub iga üksiku töandja ja kindlustusandja konkreetsest lepingust ehk makse suurus kujuneb täielikult vabaturu tingimustes. Enamik kindlustusandjaid pakuvad hinnaalandust neile töandjatele, kes on astunud samme tööõnnetuse riski maandamiseks. Kindlustusest makstakse hüvitist tuluteenimise võime languse ja püsiva puude korral, toitjakaotushüvitist, lühiajalist toitjakaotustoetust, kompenseeritakse ravikulud, funktsionaalse rehabilitatsiooni ja lisaseadmete ning abivahendite kulud.

Saksamaal on kasutusel tööõnnetuskindlustusmudelina avalik-õiguslik ja eraõiguslik sega mudel (kaubandus- ja tööstussektor on erakindlustuse all, avalik sektor avalik-õigusliku kindlustuse all). Töandjate sissemakseid kindlustussüsteemi varieeritakse kindlustusjuhtumite arvu ja kestuse järgi ning premeeritakse tulevikku suunatud töökeskkonna parandamise tegevusi ja investeringuid töökeskkonda. Kindlustusest hüvitatakse töövõimetushüvitis (ajutine ja püsiv töövõimetus), raviteenused, taastusravi, sotsiaalne ja kutsealane rehabilitatsioon, toitjakaotushüvitis, matusekulu.

Erinevalt vaadeldud teistest erakindlustuse kesketest riikidest ei kindlusta UK-s töandja mitte töötajaid tervisekao riski vastu vaid iseennast töötajate (ja nende lähedaste) nõuete vastu. Seega esitavad töötajad juhtudel, kus tööõnnetus on neile kahju põhjustanud, töandja vastu nõude, kes suunab selle kindlustusse,

¹³ Analüüsi tegi Poliitikauuringute Keskus Praxis. Allikas: Masso, M., Veldre, V., Tammik, M., Amos, M., Partei, M. (2015). Töövõimekao hüvitamise süsteem Eestis ja rahvusvaheline võrdlus.

kes hüvitab ise või siis kohtumenetluse raames tuvastatud kahju töötajale. Kindlustusest hüvitiste maksmise detailid sõltuvad lepingute lõikes, standardseid lahendusi ei ole võimalik esile tõsta.

Tööõnnetuste ennetusse aitaksid panustada sotsiaalkindlustussüsteemid, kus kindlustusmaksed sõltuvad ettevõtte töökeskkonna riskitasemest ehk hea töökeskkonnaga ettevõtte maksukoormus oleks madalam. Varieeruvatel sisse maksetel põhinevad sotsiaalkindlustussüsteemid on kasutusel pooltes EL-i riikides. Sellised süsteemid on Belgias, Bulgaarias, Tšehhis, Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias, Poolas, Portugalis, Taanis, Leedus, Rumeenias, Hispaanias ja Soomes¹⁴.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

Tööõnnetuste hüvitamiseks luuakse **erakindlustusel põhinev tööõnnetuste hüvitamise süsteem**¹⁵. Tegemist oleks kohustusliku kindlustusega, mis tähendab, et tööandjal on kohustus kindlustada oma töötajad tööõnnetuse toimumise suhtes (õnnetusjuhtumikindlustus). Tööõnnetuse toimumisel hüvitab kindlustusandja töötajale tööõnnetuse tagajärjel tekkinud kahju.

Tööõnnetuskindlustuse puhul on tegemist õnnetusjuhtumikindlustusega. Kui kehtivas süsteemis lähtub kahju hüvitamine vastutuse põhimõttest (töötajal on õigus esitada kahju nõue tööandja vastu VÕS § 115 või 1045 alusel), siis õnnetusjuhtumikindlustuse puhul tekib hüvitamise kohustus tööõnnetuse toimumisel (hüvitamise õiguslik alus on kindlustusleping). Seega on hüvitamise alus tööõnnetuse toimumine mitte tööandja vastutus. Seeläbi muutub tööõnnetuste hüvitamine töötajale lihtsamaks ehk hüvitise saamiseks ei ole vaja tõendada tööandja süüd või et tööandja rikkus lepingut.

Tööõnnetuskindlustuse eesmärk on:

- tagada kannatanule (töötajale) tööõnnetuse tõttu tekkinud kulude efektiivne hüvitamine, vajadusel kuni tema elu lõpuni;
- tagada tööõnnetuses kannatanule vajalik ravi ja rehabilitatsioon tööturule naasmiseks;
- motiveerida tööandjaid töökeskkonda parandama ja tööõnnetusi ennetama;
- vähendada pikemas perspektiivis ühiskonna, sh ettevõtete ja riigi rahalist koormust.

Erakindlustusel põhinev hüvitamise süsteem võimaldab tagada parima võimaliku sotsiaalse kaitse igale töötajale vastavalt tema individuaalsele olukorrale ning seisundile. Seeläbi tagame töötajale õigeaegse ja piisava kahjude hüvitamise, ilma pikka ja keerulist kohtuvaidlust läbimata.

Erakindlustusel põhinevas hüvitamise süsteemis rakendatakse konkreetse ettevõtte riskitasemest sõltuvaid kindlustusmaksid (kindlustusmaks lepitakse kokku kindlustusandja ja kindlustusvõtja vahel sõlmitavas kindlustuslepingus, ettevõtte riskitaset hindab kindlustusandja), mis motiveerib tööandjaid töökeskkonda parandama ja tööga seotud tervisekahjustusi ennetama (individuaalne riskipõhine lähenemine). Kindlustusandjatel tekib aja jooksul kompetents hinnata töökeskkonna ohutust, töökeskkonnas olevaid riske ning ohutusmeetmeid. Mida rohkem on kindlustusmaks suur, seda suurem on tööandja motivatsioon järgida töötervishoiu ja tööohutuse nõudeid ja seeläbi ennetada tööõnnetusi.

Samuti aitab erakindlustusel põhinev hüvitamise süsteem vähendada nii avaliku kui ka erasektori kulusid. Seni riikliku sotsiaalkindlustusega tagatud hüvitised ja teenused rahastatakse edaspidi erakindlustuse arvelt, vähendades seeläbi riigi kulusid. Eelduslikult väheneb töötajate kahju hüvitamise

¹⁴ Mutual Information System on Social Protection MISSOC. Kättesaadav:

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOCDATABASE/comparativeTableSearch.jsp>

¹⁵ Lähtuvalt Vabariigi Valitsuse otsusest ei käsitleta käesolevas väljatöötamise kavatsuses kutsehaiguste hüvitamist.

nõuete esitamine tööandja vastu ja seeläbi vähenevad kulud tööandjatele (mida kõrgem on kindlustuskaitse, seda väiksem on tõenäosus, et töötajal tekib vajadus nõuda tööandjalt täiendavalt kahju hüvitamist).

Erakindlustusel põhineva süsteemi loomisele aitab kaasa juba toimiv kindlustusturg, kus tööandjatel on võimalus vabatahtlikult kindlustada tööõnnetuste suhtes ka praegu. Vabatahtlikult sõlmivad tööõnnetuskindlustuse lepinguid pigem suured ja väliskapitalil põhinevad ettevõtted, sektoritest on esindatud näiteks ehitusettevõtjad. Seega on juba praegu turul olemas tööõnnetuskindlustusele nõudlus ja pakkumine.

Järgnevalt kirjeldatakse loodava tööõnnetuskindlustuse põhimõtteid. Lisaks käesolevas VTK-s toodud põhimõtetele lähtutakse tööõnnetuskindlustuse loomisel VÕS-is kindlustuslepingule sätestatud põhimõtetest.

1. Kindlustatud isikud

Kohustusliku kindlustusega on hõlmatud:

- 1) töölepingu alusel töötavad isikud;
- 2) avaliku teenistuse seaduse alusel töötavad isikud ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikud, sh politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikud.

Nimetatud isikud hõlmatakse kohustusliku kindlustusega, kuna nad alluvad tööandja juhtimisele ja kontrollile ning töötavad töökeskkonnas, mille eest vastutab tööandja. Kuivõrd tööandja on vastutav nende isikute töökeskkonna eest, on põhjendatud hõlmata nad kohustusliku tööõnnetuskindlustusega.

Kindlustatud isikuteks on ka Eestis töölepingu alusel lühiajaliselt töötavad välismaalased. Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt, tuleb Eestis lühiajaliselt töötavad välismaalased kindlustada tööõnnetuste suhtes sama moodi nagu Eesti töötajad. Kindlustatud isikuteks ei ole Eestisse lähetatud töötajad, kuna nad on hõlmatud oma koduriigi sotsiaalkindlustussüsteemiga ja seega nende eraldi kindlustamine Eestis ei ole vajalik.

Kohustusliku kindlustuse alt jäävad välja iseseisva otsustuspädevusega isikud. Sellisteks isikuteks on nt võlaõigusliku lepingu alusel töötavad isikud, juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorgani liikmed, füüsilisest isikud ettevõtjad, notarid, kohtutäiturid, vandetõlgid, loovisikud, kohaliku omavalituse volikogu liikmed, riiklik lepitaja, õiguskantsler, Eesti Panga president, riigikontrolör, Vabariigi Valitsuse liikmed, Eesti Vabariigi president ja Riigikogu liikmed. Nimetatud isikutel on võimalik sõlmida vabatahtlik kindlustus. Võlaõiguslike lepingute alusel töötavad isikud oma tegevuses iseseisvad ja vastutavad ise oma töökeskkonna ohutuse eest, mistõttu nende kohustuslik kindlustamine ei ole põhjendatud. Samas tuleb võlaõiguslike lepingute alusel töötavate isikute kindlustatud isikute hulgast välja jätmisel arvestada riskiga, et tööandjatel võib suureneda motivatsioon sõlmida töölepingute asemel võlaõiguslikke lepinguid.

Kohustuslik kindlustus ei rakendu ka õppepraktikal osalejate suhtes, kuid tööandjal on alati võimalus vabatahtlikult õppepraktikal olevad isikud kindlustada. Lisaks jäävad kohustusliku kindlustuse alt välja kaitsevägi ja kaitseliit, kellel on vastavalt kaitseväeteenistuse seadusele ja kaitseliidu seadusele eraldiseisev töövõimetuse hüvitamise skeem. Tööõnnetuskindlustuse loomise käigus ei ole kavas neid süsteeme muuta.

Kindlustuse loomise käigus tuleb ära kaotada avaliku teenistuse seaduse ja teiste eriseaduste alusel makstavad ühekordsed hüvitised, mida makstakse isikutele, kellel on teenistusülesannete täitmisel toimunud õnnetusjuhtumi tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tõttu töövõime langenud. Ühekordsed hüvitised on ette nähtud avaliku teenistuse seaduses (§ 49), abipolitseiniku seaduses (§

38), politsei ja piirivalve seaduses (§ 7⁵³), päästeseaduses (§ 41), hädaolukorra seaduses (§ 45), turvaseaduses (§ 34), veterinaarkorralduse seaduses (§ 15) ja rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduses (§ 23). Kuna kõik nimetatud seadustes ühekordseid hüvitisi saavad isikud peaksid olema kohustusliku kindlustusega kaetud, siis on neil õigus tervisekahjustuse korral saada kindlustusest hüvitisi ning puudub vajadus maksta täiendavaid ühekordseid hüvitisi eriseaduste alusel. Ei ole põhjendatud, et kehtib kaks paralleelset hüvitamise süsteemi eraldi töötajatele ja teenistujatele.

Lisaks eeltoodule, palume Justiitsministeeriumi seisukohta, kas kindlustatud peaksid olema vangistusseaduse alusel töötavad kinnipeetavad ning karistusseadustiku alusel üldkasulikku tööd tegevad isikud.

2. Kindlustusvõtjad

Kindlustusvõtjad on tööandjad ehk kõik Eestis tegutsevad äriühingud, mittetulundusühingud, sihtasutused ning riiklikud ja kohaliku omavalituse üksused, kes annavad tööd vähemalt ühele töötajale või ametnikule (kindlustatud isik). Samuti on kindlustusvõtjad FIE-d, kui nad annavad tööd kindlustatud isikule.

Tööandjal on kohustus sõlmida kindlustusleping, kusjuures tal on õigus valida sobiv kindlustusandja. Sisuliselt on tegemist töötaja kasuks sõlmitud kindlustuslepinguga VÕS § 80 tähenduses.

3. Kindlustusandjad

Tööõnnetuskindlustust võivad pakkuda kõik alaliselt Eestis tegutsevad kahju- ja elukindlustuse kindlustusandjad, kellel on õnnetusjuhtumite kindlustuse tegevusluba. Kindlustustegevuse seaduse (KindITS) kohaselt peab äriühingul kindlustustegevusega tegelemiseks olema vastav tegevusluba. Kindlustusandja võib tegeleda üksnes nende kindlustustegevuse liikide või alaliikidega, mille kohta on talle antud tegevusluba. Eestis asutatud äriühingule annab tegevusloa Finantsinspeksioon (KindITS § 15 ja 16).

Tööõnnetuskindlustust pakkuda sooviv kindlustusandja peab olema tsentraalse garantiifondi liige (vt punkti 12).

Kindlustusandjal on kohustus sõlmida tööõnnetuskindlustuse leping kindlustusvõtjaga (tööandjatega). Sarnaselt on lepingu sõlmimise kohustus kehtestatud kohustusliku vastutuskindlustuse puhul, kui kindlustusvõtja vastab tüüptingimustes sätestatud tingimustele (VÕS § 520). Tööõnnetuskindlustuse seaduse eelnõu koostamisel tuleb kaaluda erandite kehtestamist, mille korral on kindlustusandjal õigus tööõnnetuskindlustuse lepingu sõlmimisest keelduda (nt ettevõtted, kes on toime pannud kindlustuskelmuse vms).

4. Kindlustusjuhtum

Kindlustusjuhtum on tööõnnetus töötervishoiu ja tööohutuse seaduse (TTOS) mõistes. Tööõnnetus on töötaja tervisekahjustus või surm, mis toimus tööandja antud tööülesannet täites või muul tema loal tehtaval töö, tööaja hulka arvataval vaheajal või muul tööandja huvides tegutsemise ajal. Tööõnnetusena ei käsitata tervisekahjustust või surma, mis toimus loetletud juhtudel, kuid mis ei ole põhjuslikus seoses töötaja töö või töökeskkonnaga (TTOS § 22 lg 1).

Tööõnnetuse peamiseks tunnuseks on asjaolu, et õnnetus on põhjuslikus seoses töötaja töö või töökeskkonnaga. Tööõnnetuseks loetakse ka näiteks kaugtööl ja lähetuses juhtunud õnnetust, kui see on põhjuslikus seoses töötaja tööga. Tööõnnetused ei ole näiteks tahtlikud enesevigastused, teel tööle ja töölt juhtunud õnnetused ning vigastused, mis seonduvad üksnes kannatanu haigusseisundiga ning puudub põhjuslik seos tema töö või töökeskkonnaga. Kehtivast tööõnnetuse definitsioonist pole üheselt mõistetav, et tööõnnetus peab olema põhjuslikus seoses töökeskkonnaga ning ka näiteks väljaspool tööaega töökeskkonnas juhtunud õnnetused võivad olla tööõnnetused. Õigusselguse

huvides tuleb kaaluda TTOS-is tööõnnetuse definitsiooni muutmist. Uus tööõnnetuse definitsioon võiks olla järgmine: „Tööõnnetus on töötaja tervisekahjustuse või surma põhjustanud juhtum, mis on põhjuslikus seoses töötaja töökeskkonna või tööga.“.

Kindlustusjuhtumist teavitab kindlustusandjat tööandja (kindlustusvõtja) või töötaja (tööõnnetuses kannatanu ehk kindlustatud isik). Kindlustatud isikul on otsenõude õigus kindlustusandja vastu, mis tähendab, et ka temal peab olema info, millise kindlustusandja juures ta on kindlustatud. Kindlustusjuhtumi ja kahju tekkimise tõendamise kohustus ehk juhtumi käsitlemiseks vajaliku teabe ja mõistlikult oodatavate tõendite esitamise kohustus lasub kindlustusvõtjal või kindlustatul. Samas peab ka kindlustusandja aktiivselt tegutsema asjaolude väljaselgitamise eesmärgil. Kindlustusandja peab nõudma teavet juhtunu kohta ja viitama tõenditele, mida kindlustusvõtjal tuleks koguda ja esitada. Tõendeid, mida kindlustusandja saab ise koguda, peaks ta koguma ise.

Tõendiks võib olla näiteks tööandja ja/või Tööinspeksiooni tööõnnetuse uurimisraport. Tööandja on kohustatud uurima kõiki tööõnnetusi ning esitama sellekohase raporti Tööinspeksioonile (TTOS § 24 lg 1–2). Alates 01.01.2019 jõustuva TTOS-i muudatuste kohaselt ei pea tööandja esitama tööõnnetuse uurimisraportit Tööinspeksioonile, kui tegemist oli kerge tööõnnetusega, mis ei lõppenud töötaja ajutise töövõimetusega. Tööõnnetuse raporti mitteesitamine Tööinspeksioonile ei välista tööõnnetuse käsitlemist kindlustusjuhtumina. Samuti säilib tööandja kohustus uurida kõiki ettevõttes toimunud tööõnnetusi. Lisaks teavitab arst raskest või surmaga lõppenud tööõnnetusest ning tööõnnetuse tagajärjel ajutise töövõimetuse määramisest Tööinspeksiooni (TTOS § 22 lg 3). Vajadusel uurib ka Tööinspeksioon tööõnnetusi, välja arvatud kriminaalmenetluse läbiviimise ajal¹⁶. Pärast kriminaalmenetluse lõppu uurib Tööinspeksioon surmaga lõppenud tööõnnetusi, raske tervisekahjustusega lõppenud tööõnnetusi, mille puhul alustati kriminaalmenetlust töötervishoiu ja tööohutuse nõuete eiramise tõttu, ja vajaduse korral tööõnnetusi, mille puhul alustati kriminaalmenetlust ettevaatamusest töötervishoiu ja tööohutuse nõuete eiramise tõttu. Samas ei ole tööandja ja Tööinspeksiooni uurimisraport kindlustusandjale siduv. Lõplik otsustusõigus, kas tegemist on kindlustusjuhtumiga, jääb kindlustusandjale. Vaidlus selle üle, kas tegemist on kindlustusjuhtumiga, lahendatakse kindlustuse lepitusorgan ja vajadusel edasi kohtus.

Kindlustusjuhtumina käsitletakse neid tööõnnetusi, mis toimusid pärast tööõnnetuskindlustuse seaduse jõustumist. Seega hakatakse kindlustusest hüvitama uusi tööõnnetuse juhtumeid. Vanade juhtumite hüvitamine jätkub seni kehtinud korra alusel.

5. Kindlustusest hüvitatavad kulud

Kindlustusest kulude hüvitamisel lähtutakse üldistest VÕS-is sätestatud kahju hüvitamise põhimõtetest, mis on reguleeritud VÕS-i 7. peatükis (§-id 127–140). Kahju hüvitamise eesmärk on kahjustatud isiku asetamine olukorda, mis on võimalikult lähedane olukorrale, milles ta oleks olnud, kui kahju hüvitamise kohustuse aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Kindlustusest hüvitatakse kulud, mis on seotud kindlustusjuhtumiga ehk tekkinud kahjuga. Täpsemalt tuleb tööõnnetuskindlustuse loomisest reguleerida, milline kahju ja millises ulatuses kuulub kindlustusandja poolt hüvitamisele.

Kindlustusest tuleb hüvitada järgmised tööõnnetustega kaasnevad kulud¹⁷:

¹⁶ 01.01.2019 jõustuvad TTOS-i muudatused.

¹⁷ Kindlustusest hüvitatakse kehtiva süsteemi kulud (hüvitised ja teenused) ning lisaks tööandjate kulud kahjuhüvitistele. Ajutise ja püsiva töövõimetuse sissetuleku languse kompenseerimine kehtiva süsteemi mõistes on ajutise töövõimetuse korral makstav haigushüvitis, osalise ja puuduva töövõime korral makstav töövõimetoetus ning tööandja ja SKA makstav kahjuhüvitis sissetuleku languse kompenseerimiseks. Ülalpidamishüvitis on kehtiva süsteemi mõistes toitjakaotuspension ja tööandja makstav täiendav kahjuhüvitis ülalpeetavale.

- 1) töövõimetushüvitis ehk osalise või puuduva töövõime ja ajutise töövõimetuse tõttu saamata jäänud tulu (sotsiaalmaksuga maksustatav tulu);
- 2) ravi- ja ravimikulud;
- 3) vajaduste suurenemisest tekkinud kulud¹⁸, sh nt kulutused meditsiinilistele abivahenditele, tööalase rehabilitatsiooni teenused¹⁹ (nt füsioterapeudi teenus), tööturuteenused (nt ümberõpe), jms;
- 4) ülalpidamishüvitis kannatanu surma korral tema ülalpeetavale;
- 5) matusekulu;
- 6) mittevaraline kahju.

Töövõimetushüvitise ja ülalpidamishüvitise maksmisel võetakse eeskujuks liikluskindlustuse seaduse (edaspidi LKindIS) §-des 27–31 kehtestatud põhimõtted töövõimetushüvitise ja ülalpidamishüvitise kohta. Töövõimetushüvitist makstakse tööõnnetusest põhjustatud osalise või puuduva töövõime ja ajutise töövõimetuse korral, kusjuures hüvitise arvutamisel lähtutakse töövõime vähenemise ulatusest. Töövõimetus- ja ülalpidamishüvitise arvutamisel võetakse aluseks isiku sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. Töövõimetushüvitist makstakse kuni isiku töövõime taastumiseni tööõnnetusele eelnenud ulatuses, kuni isiku sissetulek taastub tööõnnetuse eelse tasemeni või kuni isiku surmani. Ülalpidamishüvitist makstakse kuni ajani, millal lõppeks kahjustatud isiku ülalpidamise kohustus.

Mittevaralise kahju hüvitamisel võetakse eeskujuks LKindIS §-s 32 kehtestatud põhimõtted. Mittevaralise kahju hüvitisele kehtestatakse piirmäärad, mis sõltuvad kannatanu tervise kahjustamise või kehavigastuse raskusastmest ning mida kannatanu ei pea täiendavalt tõendama (mittevaralise kahju olemasolu eeldatakse). LKindIS § 32 lõike 3 kohaselt eeldatakse, et mittevaraline kahju jääb lähtuvalt tervisekahjustuse raskusastmest vahemikku 100–3200 eurot. Teistele hüvitiste liikidele ülempiiri ei seata, kulud hüvitatakse mõistlikkuse põhimõttel. Ravi- ja ravimikulude hüvitamisel lähtutakse üldjuhul Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelus kehtestatud piirmääradest. Põhjendatud olukorras on võimalik kulud hüvitada ka väljaspool Eesti Haigekassa piirmäärasid, nt taastusravi, ravimite jms osas.

Punktides 1–5 nimetatud hüvitised maksab esialgu osaliselt välja riik (st kehtivas süsteemis hüvitisi ja teenuseid pakkuvad asutused jäävad seda ka edaspidi tegema, nt Haigekassa haigushüvitised, Töötukassa töövõimetoetus jms). Hiljem on vastavatel asutustel õigus kulud tagasi nõuda kindlustusandjalt. Sarnane hüvitamise skeem on kasutusel liikluskindlustuses, see tähendab, et liiklusõnnetuse toimumisel saab kannatanu hüvitisi nt Haigekassast ning Haigekassal on tagasinõudeõigus kindlustusandjalt. Kindlustusandjad aga võtavad töövõimetushüvitise arvutamisel arvesse ka Haigekassa makstava haigushüvitise.

Lisaks kaotatakse kindlustuse rakendamisega uute juhtumite puhul kahjuhüvitise maksmine SKA poolt tööandja õigusjärglaseta likvideerimise korral. Kindlustatud isikul on tööandja likvideerimisel õigus saada hüvitist kindlustusskeemist. Enne kindlustusskeemi rakendamist aset leidnud juhtumite hüvitamine jätkub seni kehtinud korra alusel.

¹⁸ VÕS § 130 lõige 1 kohaselt tuleb hüvitada tervisekahjustusega seotud vajaduste suurenemisega seotud kulud, milleks on näiteks meditsiinilised abivahendid (prillid, proteesid, ratastool), füüsilise puude korral koju paigaldatud lisaseadmed, kulutused põetajale või pereliikmele, kes põetab (Võlaõigusseadus I, kommenteeritud väljaanne).

¹⁹ Tööturuteenuste ja toetuste seaduse § 23¹ lõige 1 kohaselt on tööalane rehabilitatsioon isiku tööeluks ettevalmistamiseks, tööle asumiseks või töötamise jätkamiseks osutatav tööturuteenus, mis seisneb sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 57 alusel kehtestatud rehabiliteerivates tegevustes. SHS § 57 kohaselt on rehabiliteerivad tegevused nt füsioterapeudi, tegevusterapeudi, sotsiaaltöötaja, eripedakoogi, logopeedi, psühholoogi, loovterapeudi, kogemusnõustaja, õe ja arsti teenus.

Tööandjal on õigus tagada seaduses sätestatud laiem kindlustuskaitse.

6. Kindlustussumma

Kahjud hüvitatakse kindlustussumma ulatuses, mis on hüvitamise piirmäär ühele kindlustatule ühe kindlustusjuhtumi kohta. Hüvitamise piirmäära sätestamisel tuleb arvestada, et see oleks piisav enamike kindlustusjuhtumite katmiseks, kuid ei oleks ebamõistlikult kõrge, hakates seeläbi mõjutama kindlustusmakse suurust.

Kindlustussumma ühe kannatanu kohta võiks olla 800 000 eurot (sh mittevaralise kahju hüvitis). Kindlustussumma leidmisel on lähtunud põhimõttest, et see võimaldab katta kõik eelpool toodud kulud, sh katta puuduva töövõime korral makstavad hüvitised kindlustatu elu lõpuni. Eesti Kindlustusseltside Liidu hinnangul on 800 000 eurot piisav, et katta ühe püsiva töövõimetusega lõppeva kindlustusjuhtumi kulud (lähtudes liikuskindlustusregistri andmetest liiklusõnnetusega seotud isikukahjude kohta). Kindlustussumma ühe kindlustusjuhtumi kohta võiks maksimaalselt olla 5,6 miljonit eurot ehk olukorras, kus ühe tööõnnetuse käigus saab kannatada mitu isikut, siis kõikide kahjustatud isikute peale kokku hüvitatakse kahju maksimaalselt 5,6 miljoni euro ulatuses. Sarnaselt on liikuskindlustuses ühe kindlustusjuhtumi kohta kindlustussumma surma põhjustamise, tervise kahjustamise või kehavigastuse tekitamise korral 5,6 miljonit eurot (LKindIS § 15 lg 1).

Kindlustuslepingus on võimalik kokku leppida suuremas kindlustussummas.

7. Õigus jätta hüvitis maksmata või hüvitist vähendada

Töötajale ei maksta hüvitist, kui tööõnnetuse põhjuseks oli töötaja tahtlus. Kindlustusandjal on õigus keelduda hüvitise maksmisest, kuna töötaja on endale tahtlikult kahju põhjustanud. Sellisel juhul hüvitatakse töötajale kulud sarnaselt tavahaigestumisega riiklikust sotsiaalkindlustusskeemist.

Kindlustusandjal on õigus hüvitisi vähendada, kui tööõnnetus juhtus töötaja raske hooletuse tõttu, näiteks oli töötaja alkoholi joove oluliseks põhjuseks, miks tööõnnetus toimus. Hüvitisi vähendatakse selles ulatuses, mille võrra mõjutas töötaja hooletus kindlustusjuhtumi toimumist. Erandina tuleks tagada ravi- ja ravimikulude hüvitamine Eesti Haigekassa tervishoiuteenuste loetelus kehtestatud mahus. Haigekassa hinnakirja ületavaid hüvitisi on kindlustusandjal õigus vähendada.

Kindlustusandja peab tegema kindlaks, mis oli töötaja roll õnnetuse toimumisel ning põhjendama hüvitise vähendamise asjaolusid.

8. Tööandja omavastutus

Kindlustuslepingu sõlmimisel võivad kindlustusandja ja kindlustusvõtja (tööandja) kokku leppida kindlustusvõtjale omavastutuse kohaldamises. See tähendab, et tööõnnetuse toimumisel hüvitab kindlustusandja kahju, mis ületab tööandja omavastutuse suurust. Sellisel juhul hüvitab kindlustusandja kannatanule kahju täies mahus ja nõuab tööandjalt omavastutuse hiljem tagasi.

9. Kindlustusandja tagasinõuded

Kindlustusandjal on tagasinõude õigus tööandja (kindlustusvõtja) suhtes, kui tööandja põhjustas kindlustusjuhtumi tahtlikult. Kindlustusandja vabaneb lepingu täitmise kohustusest, kui kindlustusvõtja põhjustas kindlustusjuhtumi toimumise tahtlikult (VÕS § 452 ja 551). Sarnaselt kohustusliku vastutuskindlustusega (VÕS § 521 lg 2) ei vabane ta hüvitise maksmise kohustusest kindlustatu eest, mis tähendab, et kindlustusandja hüvitab kannatanule kahju igal juhul ning nõuab vastava kulu tagasi tööandjalt.

Samuti on kindlustusandjal tagasinõude õigus tööandja suhtes, kui tööandja ei teavitanud kindlustusaandjat kindlustusrisi olulisest suurenemisest (nt töötajate arvu oluline kasv, ohtliku tegevusalaga tegelema hakkamine vms) (VÕS § 445). VÕS § 443 ja 444 kohaselt peab kindlustusvõtja

viivitamata teatama kindlustusandjale kindlustusrisi võimalikkuse suurenemisest ega või pärast lepingu sõlmimist ilma kindlustusandja nõusolekuta suurendada kindlustusrisi võimalikkust ega lubada selle suurendamist isikute poolt, kelle eest ta vastutab. Kindlustusandjal on tagasinõude õigus ka olukorras, kus tööandja varjas lepingu sõlmimisel olulisi asjaolusid (nt töötajate arv). VÕS § 440 lõike 1 kohaselt peab kindlustusvõtja lepingu sõlmimisel teatama kindlustusandjale kõigist talle teada olevatest asjaoludest, millel on nende olemusest tulenevalt mõju kindlustusandja otsusele lepingu sõlmida või teha seda kokkulepitud tingimustel (olulised asjaolud). Eeldatakse, et oluline on asjaolu, mille kohta kindlustusandja on otseselt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis teavet nõudnud.

Kindlustusandjal on tagasinõude õigus kahju põhjustaja (nn kolmanda isiku) vastu olukorras, kus kolmas isik oli tööõnnetuse toimumises süüdi. Näiteks võib tuua olukorra, kus postiljon saab kojukannet tehes koeralt hammustada. Tegemist on tööõnnetusega, kuna see juhtus tööülesannet täites, kuid tööõnnetuses on süüdi koera omanik, mitte tööandja. Sellisel juhul on kindlustusandjal õigus kulud tagasi nõuda koera omanikult.

10. Kindlustusmakse kujunemine

Igal ettevõttel on oma kindlustusmakse suurus, mis määratakse kindlaks kindlustuslepingu sõlmimisel. Maksemäära diferentseeritakse ning see põhineb näiteks ettevõtte riskiastmel ja/või varasemal kahjuajalool, motiveerides seeläbi tööandjat panustama töökeskkonna ohutusse ja tööõnnetuste ennetamisse.

Kindlustusvõtja on kohustatud teavitama kindlustusandjat kindlustusrisi suurenemisest, sh töötajate arvu olulisest suurenemisest (nt kui 3 töötajaga ettevõttesse lisandub 30 töötajat). Samuti saab käsitleda kindlustusrisi suurenemisena ettevõtte tegevusala muutumist oluliselt ohtlikumaks. Kindlustusrisi suurenemisega kaasneb õigus muuta kindlustusmakset (VÕS § 443 jj).

Kindlustusmakse näol on tegemist ettevõtluskuluga ja see ei ole maksustatav erisoodustusena. Ka vabatahtlikult sõlmitud kindlustuslepingute alusel makstavad kindlustusmaksed ei ole maksustatavad erisoodustusena.

11. Järelevalve kindlustuskohustuse üle

Kindlustuse loomisel on vajalik luua mehhanism, mille abil tagada ja kontrollida, et tööandjad täidavad töötajate kindlustamise kohustust.

Kindlustuse olemasolu kontrollimine peaks olema registrite põhine ja seda teostaks garantiifond. Registripõhine järelevalve eeldab infosüsteemide arendusi. Registripõhise järelevalve tegemiseks on vaja luua register, kus on info kindlustuslepingute kohta või luua olemasolevasse liikluskindlustuse registrisse täiendav funktsioon tööõnnetuskindlustuse andmete kogumiseks ja haldamiseks. Kindlustusregister tuleb ühendada töötamise registriga (TÖR), mis sisaldab infot töötavate isikute kohta. Kindlustusregistri ja TÖR-i ühendamise teel on võimalik reaajas ja regulaarselt kontrollida, millised töötajad ei ole kindlustatud ja millised tööandjad on kindlustuskohustuse täitmata jätnud. Selleks tuleks TÖR-i lisada andmeväli, mis kajastaks seda, kas töötaja kohta on kindlustusleping olemas või mitte. Vastav väli TÖR-is peaks olema nähtav järelevalvet teostavatele asutustele – garantiifondile ja Tööinspeksioonile.

Ettevõtetes kohapeal teeb kindlustuse olemasolu osas järelevalvet Tööinspeksioon. Kindlustuse puudumisel on Tööinspeksioonil õigus teha tööandjale ettekirjutus, vajadusel määrata sunniraha. Samuti käsitletakse kindlustuskohustuse mittetäitmist väärteona, mille korral on Tööinspeksioonil õigus määrata rahaline trahv tööandjale.

Kindlustuse rakendumisel peab tekkima avalik info ettevõtete kohta, kes on kindlustatud, sh millise kindlustusandja juures. Nii on ka töötajal võimalik kontrollida, kas tema ettevõtte on kindlustusleping sõlmitud.

12. Garantiifond

Tööõnnetuskindlustuse puhul tuleb luua garantii skeem, mis tagaks kindlustamata juhtumite hüvitamise tööõnnetuses kannatanutele. Selleks tuleb luua garantiifond, mille liikmeteks on kõik turul tegutsevad tööõnnetuskindlustusega tegelevad kindlustusandjad ja mida finantseeritakse kindlustusandjate sisse maksetest (teatud kindel protsent kindlustusmaksest). Garantiifondiga sõlmib valdkonna eest vastutav minister halduslepingu, milles lepitakse kokku poolte õigused ja kohustused garantiifondi ülesannete täitmiseks (sarnaselt Liikluskindlustuse fondiga, mis on sätestatud LKindIS 6. peatükis).

Samas tuleb kehtestada mõistlik üleminekuperiood kindlustamata juhtumite hüvitamiseks tööõnnetuskindlustuse rakendumise ja garantiifondi rakendumise vahelisel perioodil. Üleminekuperioodi kehtestamine on vajalik, kuna garantiifondi toimimiseks on vaja tagada piisavad ressursid, mis kogutakse kõikide turul tegutsevate tööõnnetuskindlustust pakkuvate kindlustusandjate sisse maksetest. Vahetult pärast tööõnnetuskindlustuse rakendumist ei ole garantiifondil piisavaid vahendeid, et tagada kindlustamata juhtumite hüvitamine. Seetõttu tuleks üleminekuperioodil hüvitada kindlustamata juhtumid seni kehtinud korra alusel. See tähendab, et tööõnnetuses kannatanu saab hüvitisi riiklikust sotsiaalkindlustusskeemist ning täiendavat kahjuhüvitist on õigus nõuda tööandjalt vajadusel kohtu kaudu.

Lisaks kindlustamata juhtumite hüvitamisele, on garantiifondil ka muud ülesanded. Garantiifondi ülesanded oleksid järgmised:

- 1) hüvitada kahju, kui tööandja kindlustuskohustus on täitmata ja nõuda hüvitatud summa sisse tööandjalt, kes rikkus kindlustuse kohustust;
- 2) võtta kindlustusandja pankrotistumise korral üle kindlustuslepingud, kui seda ei tee mõni teine kindlustusandja;
- 3) pidada kesket tööõnnetuskindlustuse registrit, kuhu kantakse andmed kindlustusandjate, kindlustusvõtjate, sõlmitud kindlustuslepingute, kindlustusjuhtumite ja makstud hüvitiste kohta;
- 4) muude ülesannete täitmine, mis tagab kohustusliku tööõnnetuskindlustuse süsteemi toimimise (kahjuennetus, statistika, vaidluste kohtueelse lahendamise tagamine vms).

Garantiifondi loomisel tuleb analüüsida, kas ja milliseid täiendavaid ülesandeid garantiifond peaks täitama. Näiteks tuleb kindlustuse loomisel arvestada, et riigi või regionaalsest seisukohast oluliste, kuid kõrge riskiga ettevõtja puhul võib tekkida olukord, kus turutingimustes kujuneb kindlustusmaks nii kõrgeks, et ettevõtte ei ole võimalik end mõistlikel tingimustel kindlustada. Selliste ettevõtete kindlustusmaks võib ületada oluliselt turu keskmist, mis võib nendele ettevõtetele kaasa tuua finantsprobleeme, mis omakorda võib mõju avaldada kohalikule tööhõivele. Teiselt poolt võib väga kõrge riskiga ettevõtete kindlustamine käia osadele kindlustusandjatele üle jõu. Seetõttu tuleb kindlustuse loomisel kaaluda, kas selliste riigi seisukohast oluliste ettevõtete puhul on vaja leida alternatiivne lahendus kindlustuskaitse tagamiseks, näiteks garantiifondi kaudu.

13. Vaidluste lahendamine

Vaidlusi on võimalik lahendada kindlustuse lepitusorgan, mis on riigi poolt tunnustatud vaidlusi kohtuväliselt lahendav üksus. Kindlustuse lepitusorgan tegutseb alates 2011. aasta aprillist. Lepitusorgan lahendab kindlustuslepingust, selle vahendamisest või ettevalmistamisest tulenevaid vaidlusi ning kindlustusandja tagasinõuet puudutavaid vaidlusi. Kindlustuse lepitusorgan tegutseb Eesti Kindlustusseltside Liidu juures ja selle kaudu tegelevad sõltumatud kindlustuslepitajad. Samuti on võimalik vaidluste lahendamiseks pöörduda kohtusse.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Käesoleva väljatöötamise kavatsusega on puutumuses vähemalt järgmised põhiõigused:

- 1) õigus riigi ja seaduse kaitsele;
- 2) õigus tervise kaitsele.

Ratifitseeritud Sotsiaalharta sätted, mis on seotud käesoleva väljatöötamise kavatsusega:

- 1) artikkel 2. Õigus õiglastele töötingimustele (lõiked 1–3, 5–7);
- 2) artikkel 3. Õigus töötada ohututes ja tervislikes töötingimustes (lõiked 1–3);

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Kavandatav muudatus 1: tööõnnetuskindlustuse loomine

Erakindlustusel põhineva tööõnnetuste hüvitamise süsteemi eesmärk on lahendada hetkel kehtiva tööõnnetuste hüvitamise süsteemi kaks peamist probleemi – lihtsustada töötajatel kahjuhüvitise saamist ning motiveerida tööandjaid panustama töökeskkonda.

Kavandatavatel muudatustel võib tuvastada sotsiaalse mõju, mõju majandusele, riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste korraldusele, kuludele ja tuludele. Muudatustega ei kaasne mõjusid keskkonnale, regionaalarengule, riigi julgeolekule ja välissuhetele. Planeeritavad muudatused avaldavad mõju töötajale, tööandjale, Tööinspeksioonile, Haigekassale, Sotsiaalkindlustusametile, Töötukassale, kindlustusettevõtetele, riigieelarvele.

Makrotasemel on Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) koos koostööpartneritega²⁰ hinnanud, et tööõnnetuste ja kutsehaiguste kulu on Euroopa Liidus 3,3% aastasest SKPst. Sellest kulus 11,5% ehk 0,4% SKPst moodustavad tööõnnetused. Eesti kohta on hinnatud, et õnnetuste osakaal selles kulus on suurem – 15% ehk 0,5% SKPst. Kulu majandusele väljendub läbi selle, et inimesed on tööõnnetuse tõttu tööturul eemal või kui sellega kaasneb töövõimekadu, loovad pärast vähem majanduslikku lisandväärtust. Hinnangud Euroopa Liidu parimate riikide²¹ tööõnnetuste tõttu kaotatud eluaastatele on 2-3 korda väiksemad, kui hinnang Eesti praegusele kaotusele. Euroopa Liidu keskmine on ca 10% väiksem.

Uus hüvitamise süsteem loob tööandjatele tugevama rahalise motivaatori töökeskkonda parandada läbi selle, et vastasel juhul suureneb nende kindlustuspreemia. On raske kvantitatiivselt hinnata, kui suur see motivatsioon saab olema. Kui see motivatsioon on piisav, väheneb tööõnnetuste hulk või tõsidus, mistõttu väheneb ka kulu majandusele. Süsteem võib motiveerida rohkem kasutama õnnetuse tagajärjel vähenenud töövõime taastamise meetmeid (et vähendada rahalise hüvitamise koormust), mis samuti majanduslikku kulu vähendab. Empiirilisel on leitud²², et erakindlustusel põhinevas süsteemis (OECD riikide võrdluses ja arvestades muude faktoritega) on tööõnnetusi (ja ka kutsehaigusi) vähem ning seda statistiliselt olulise hinnangu järgi. Samas leitakse selles uuringus, et diferentseeritud kindlustuspreemiaid kasutavates riikides on tööõnnetuste hulk veidi suurem (1% võrra²³). Tulemus on

²⁰ <https://osha.europa.eu/en/about-eu-osha/press-room/eu-osha-presents-new-figures-costs-poor-workplace-safety-and-health-world>

²¹ <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/eu-analysis-illness>

²² <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S209379111220067>

²³ Kõikide muude tingimuste võrdsena hoidmise puhul on kahe erineva kindlustuspreemia skeemiga riikide tööõnnetuste arvus erinevus keskmiselt 0,985%.

üllatav ning viitab vajadusele seda lähemalt uurida. Samuti teeb see süsteemuudatuse majandusliku mõju hindamise keerulisemaks. Nimetatud uuringus leiti lisaks, et mida laiem on kindlustusega kaetus ja mida suuremad on hüvitised, seda vähem juhtub tööõnnetusi.

Kehtiva süsteemi kohta on leitud²⁴, et töötajate tööõnnetuste hüvitamise süsteemiga kaetus ei ole piisav ja ühtlane, tööandjate motivatsioon parandada töökeskkonda on väike ning süsteem on tervikune ebaefektiivne. Kuna uus loodav süsteem peaks teoreetiliselt seda kõike parandama, võib kokkuvõttes eeldada majandusliku kulu vähenemist, ehk SKP kasvu, sealjuures ka tööhõive kasvu. Mõlemad suurendavad maksude laekumist.

11.1.1 Mõju sihtrühm 1: töölepingu ja avaliku teenistuse seaduse alusel töötavad isikud ja avaliku teenistuse eriliikide ametnikud.

Kokku oli Eestis 2017. aastal palgatöötajaid 591 400, töö- või teenistuslepingu alusel töötas neist 584 100 (98,9%). Tööhõive lähiaastatel oluliselt ei muutunud, mistõttu pole ka näha sihtrühma suuruse muutust. Pikaajaliselt tööealiste elanike arv väheneb, mis vähendab ka vastavat mõju sihtrühma.

Tööinspektsiooni andmetel juhtus 2017. aastal kokku 5184 tööõnnetust, neist raskeid 1117, kergeid 4058 ja töötaja surmaga lõppes 9 tööõnnetust. Ühtegi töövõimetuspäeva ei toonud kaasa 1502 tööõnnetust. SKA andmetel määrati 2016. aastal tööõnnetuse tagajärjel töövõimetuspension 53 töötajale (2017.a andmed puuduvad, kuna enam ei määrata töövõimetuspensioni, vaid töötukassa hindab töövõimet, ning töövõime hindamisel ei ole võimalik eristada osalise või puuduva töövõime põhjust).

Statistikaameti andmetel on Eestis tööõnnetused alaraporteeritud. 2015. aastal registreeriti 3140 enam kui 3-päevast töövõimetus põhjustanud tööõnnetust, registreerimise määr oli 48,6% ning hinnanguline tööõnnetuste arv 6461.

Eurofoundi poolt läbi viidud Euroopa töötingimuste 2015. aasta uuringu andmetel põhjustab kolmandiku puhul töötajatest töö riski nende tervisele. Eesti tööelu-uuringu (TEU) 2015. aasta andmetel on vähemalt viie töötajaga ettevõttes aasta jooksul juhtunud tööõnnetus 2,4%-ga töötajatest (12 500 tööõnnetust).

11.1.1.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

Planeeritava muudatusega sätestatakse tööandja kohustus kindlustada kõik töölepinguga töötajad ja avaliku teenistuse ametnikud. Kavandatav erakindlustusel põhinev tööõnnetuste hüvitamise süsteem suurendab töötaja kindlustunnet oma tervise suhtes ja tagab töötajale tööõnnetuse tagajärjel tekkinud kulude hüvitamise (sh. kahjuhüvitiste maksmise) ning vajadusel toimetuleku kuni tema elu lõpuni. Töötaja heaolu paraneb oluliselt, kuna kindlustuse korral on paremini kaitstud töötaja õigused saada tööga seotud vigastuse korral ümberõpet, hüvitisi, taastusravi jne.

Lisaks tööõnnetusega seotud kahjude kompenseerimisele avaldab töötajatele positiivselt mõju ka asjaolu, et kindlustusega kehtestatakse tööandjatele tööõnnetuskindlustuse diferentseeritud maksemäärad. Maksemäärade varieeruvus olenevalt töökeskkonna ohutuse tasemest sunnib tööandjat töökeskkonda parandama. Ohutumas töökeskkonnas väheneb töötaja risk sattuda tööõnnetusse või tööga seotult haigestuda.

Mõningat negatiivset mõju töötajatele võib eelduslikult avaldada asjaolu, et tööõnnetuste kindlustusmaks kehtestamisega tööandja tööjõukulud suurenevad ning kasumi saamise eesmärgil võib tööandjal tekkida soov vähendada töötajate arvu ettevõttes või piirata uute töökohtade loomist.

²⁴ Poliitikauuringute Keskus Praxis (2011)

Selle tõenäosus on siiski väike, kuna keskmiselt suurenevad palgakulud vähem kui 1% võrra. Risk on suurem ettevõtetes, kus on rohkem töötajaid ja suuremad kindlustuspreemiad.

Samuti võivad tööandjad senisest enam hakata eelistama töölepingu asemel töövõtu- või käsunduslepingute sõlmimist, kuna sellisel juhul ei teki kohustust töötajat kindlustada. Maksu- ja Tolliameti andmed näitavad, et muude võlaõiguslike lepingute sõlmimine on viimastel aastatel Eestis üha enam levinud²⁵, muudatus loob tööandjale täiendava stiimuli selliseid lepinguid eelistada. Samal põhjusel võib tõusta ka deklareerimata töö määr.

Mõju sihtrühm on suur (tööõnnetus võib potentsiaalselt juhtuda iga töötajaga). Mõju sagedus on väike, kuna tööõnnetusjuhtumiga kokkupuude on juhuslik. Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu. Ebasoovitavate mõjude risk on pigem väike. Kokkuvõttes võib muudatuse sotsiaalset mõju töötajatele pidada oluliseks, kuna väheneb töötajate oht tervisele ning paraneb hüvitiste ja taastusravi kättesaadavus.

11.1.1.2. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Kehtiva õiguse kohaselt hüvitatakse tööõnnetusega seotud ajutise- ja püsiva töövõimetuse kulud riigiasutuste (Haigekassa, Sotsiaalkindlustusameti ja Töötukassa) poolt. Vaid tööõnnetustega seotud kahjuhüvitiste maksmise kohustus lasub tööandjal, sedagi vaid juhul, kui töötaja ja tööandja jõuavad kokkuleppele tööõnnetusega seotud kahju hüvitamises. Kahjuhüvitiste saamine tööandjalt on töötajatel kehtivas süsteemis keeruline ning vaidlused jõuavad sageli kohtusse. Perioodil 2004–2015 oli kokku 111 kohtulahendit, millest 41 (37%) juhul oli tegemist tööõnnetusega.²⁶ Süü tõendamine kohtuvaidluses võib kaasa tuua olukorra, kus tööõnnetuse toimumine on teisejärguline, ning juhul, kui tööandja süüd ei tuvastata, võib töötaja jääda kahjuhüvitisest ilma. Juhul kui tööandja on likvideeritud, võtab kahjuhüvitise maksmise kohustuse üle Sotsiaalkindlustusamet.

Kavandataval muudatusel on töötajatele positiivne majanduslik mõju, kuna garanteerib lisaks hetkel kehtivale haigushüvitiste ja ravikulude kompenseerimisele ning töövõimetuspensionite maksmisele ka tööõnnetusega seotud kahjuhüvitiste maksmise. Kindlustuse kehtestamisel jääb töötajatel ära vajadus taotleda kahjuhüvitist tööandjalt ja seetõttu väheneb kohtuvaidluste arv ja nendega kaasnev aja- ja rahakulu.

Mõju sihtrühm on suur (potentsiaalselt kõik töötajad). Mõju sagedus on väike, kuna tööõnnetusjuhtumiga kokkupuude on harv. Mõju ulatus on väike, kuna sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ei toimu. Ebasoovitavate mõjude riski sihtrühma majanduslikule toimetulekule ei tuvastatud. Kokkuvõttes võib muudatuse majanduslikku mõju töötajatele pidada oluliseks.

11.1.2. Mõju sihtrühm 2: kõik Eesti tööandjad, kes annavad tööd vähemalt ühele töölepingu või avaliku teenistuse seaduse alusel töötavale isikule või avaliku teenistuse eriliikide ametnikule.

Töötamise registri andmetel oli 1. juuni 2018. aasta seisuga vähemalt ühe avaliku teenistuse seaduse alusel töötava isiku või töölepingulise töötajaga äriühinguid kokku 60 916, mittetulundusühinguid 6267, sihtasutusi 362, riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusi 1962 ja FIE-sid 2143. Kokku on sihtrühmaks 71 650 tööandjat. Eesti tööelu-uuringu (TEU) 2015. aasta andmetel on aasta jooksul juhtunud tööõnnetus 9% vähemalt 5 töötajaga ettevõttes (1 500 ettevõttes).

11.1.2.1. Mõju valdkond: sotsiaalsed mõjud

²⁵ Kui 2014. aastal töötas võlaõiguslike lepingu alusel kuus keskmiselt 21 800 inimest (4,1% kõigist palgatöötajatest), siis 2017. aastal oli neid juba 35 300 (6,4% palgatöötajatest).

²⁶ Masso, M., Veldre, V., Tammik, M., Amos, M., Partei, M. (2015).

Kavandatav muudatus suurendab tööandjate vastutust töötajatele ohutu töökeskkonna loomisel, parandab sotsiaalselt keskkonda ettevõttes.

Positiivne mõju tööandjale avaldub kindlustunde suurenemises, sest kavandatava muudatusega delegerib tööandja kõik tööõnnetustega seotud rahalised kohustused kindlustusettevõttele ning tööandja ei pea enam kartma võimalikke kohtuvaidlusi tööõnnetusega seotud kahjuhüvitiste maksmise üle. Samuti võimaldab kindlustus parandada tööõnnetuses kannatanu rehabilitatsiooni võimalusi, mis toob tööõnnetuses kannatanud tänasega võrreldes tõhusamalt tagasi ettevõttesse või tööturule, suureneb tööhõive.

Kehtiv tööõnnetuste hüvitamise süsteem on üldise sotsiaalkindlustussüsteemi osa. Kuna tööandja sissemaksed sotsiaalkindlustussüsteemi sõltuvad ettevõtte tööjõukuludest, kuid ei sõltu tööõnnetuste levikust või investeeringutest töökeskkonda, siis võib öelda, et praegune tööõnnetuste hüvitamise süsteem ei motiveeri tööandjat hindama ja parandama töökeskkonda. Muudatusega kavandatav diferentseeritud sissemaksetega tööõnnetuste hüvitamise süsteem motiveerib eelduslikult tööandjat töökeskkonda investeerima, mis parandab üldist ohutustaset ettevõttes, tõstab töötajate rahulolu seoses töökeskkonna ja töötingimustega ning kokkuvõttes paraneb ettevõtte maine, personalipoliitika, tõuseb ettevõtte sotsiaalne vastutus.

Muudatusel on tõenäoliselt mõju tööõnnetuste registreerimisele. Statistikaameti andmetel on tööõnnetused Eestis hetkel alaregistreeritud – tööjõu-uuringu andmetele tuginedes oli rohkem kui kolme töövõimetuspäevaga tööõnnetuste registreerimise määr 2015. aastal 48,6%. Kuna tööõnnetusega kaasnevad kulud katab uues süsteemis kindlustusandja, võivad tööandjad olla enam motiveeritud tööõnnetusest teavitama, samuti võib kindlustusandjat teavitada tööõnnetuses kannatanud töötaja. Seetõttu võib muudatuse jõustumise järgselt tõusta registreeritud tööõnnetuste arv. Samas on võimalik ka vastupidine mõju – kui kindlustuse maksemäära suurus sõltub olulisel määral ettevõttes/asutuses toimunud tööõnnetuste arvust, on see tööandja jaoks stiimul tööõnnetustest kindlustusandjat mitte teavitada. Kuna kindlustusandjat saab teavitada ka töötaja, kelle huvides on saada hüvitist, võib seda riski pidada pigem väikeseks.

Mõningane negatiivne sotsiaalne mõju tööandjale võib tuleneda asjaolust, et kindlustuse kohustusliku maksemäära lisandumine sunnib tööandjat hoidma kokku nt. tööjõukulude arvelt eesmärgiga tasakaalustada ettevõtte üldist maksukoormust. Tulemuseks võib olla ettevõtte laienemise ning uute töökohtade loomise pidurdumine. Kuna muudatusega lisanduv kindlustusmaks on suhteliselt väike, siis ei tohiks see tuua kaasa Eesti majanduskliima üldist halvenemist.

Mõju sihtrühm on suur (kõik tööandjad). Mõju sagedus on keskmine, kuna kokkupuude on regulaarne, aga mitte igapäevane. Mõju ulatus on suur, kuna sihtrühma senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eeldab sihiteadlikku kohanemist. Ebasoovitavate mõjude risk on pigem väike. Kokkuvõttes võib muudatuse sotsiaalselt mõju tööandjatele pidada oluliseks.

11.1.2.2. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Hetkel kehtiva korra järgi on tööandjale peamiseks tööõnnetusega seotud majanduslikuks probleemiks asjaolu, et tööõnnetusega seotud kahjuhüvitiste maksmise kohustus võib kujutada endast märkimisväärset finantsriski, eriti väike- ja keskmise suurusega ettevõtetele. Raskemate tagajärgedega tööõnnetuse korral võib VÕS-i alusel määratav kahjunõue tuua kaasa ettevõtte pankroti. Täpsed andmed tööandjate tööõnnetuste korral makstud kahjuhüvitiste kohta puuduvad. Maksu- ja Tolliameti andmetel maksid tööandjad 2017. aastal tööõnnetuste ja kutsehaiguste kahjuhüvitisi ligi 6,5 miljoni

euro ulatuses. Samas pole teada, kui suure osa sellest moodustavad vaid tööõnnetuste korral makstavad kahjuhüvitised²⁷.

Kindlustuse positiivne majanduslik mõju tööandjale avaldub asjaolus, et kindlustuse korral kaovad tööandjate suured ühekordsed väljamaksed kahjuhüvitisteks, kuna kahju hüvitatakse kindlustuse kaudu. Tööandja jaoks kaasneb tööõnnetuse toimumisel kulusid vaid juhul, kui kindlustusandja ja tööandja lepivad kokku tööandja omavastutuse kohaldamises. Sellisel juhul nõuab kindlustusandja tööandjalt omavastutuse pärast kahju hüvitamist tagasi.

Muudatusega kehtestatakse tööandja kohustus sõlmida kindlustusleping temale sobiva kindlustusandjaga. Erakindlustuse puhul sõltub konkreetse tööandja kindlustuse maksumus tema riskitasemest, s.o tegevusalast, töökeskkonnast, töötajate terviseseisundist, töökaitsevahenditest jne. Kindlustusmaks kehtestamine suurendab tööandja tööjõukuluseid, avaldades seeläbi tööandjale negatiivset majanduslikku mõju.

Kui võtta aluseks liikluskindlustuse süsteemis käsitletud juhtumid, mis on sisaldanud isikukahjusid ja vastavad kahjuhüvitised (ravikulud, töövõimetus, muud mittevaralised kahjud jms) ja oletada, et mahu poolest sarnased kulud juhtumi kohta saavad olema ka uues tööõnnetuskindlustuse süsteemis (kulude hüvitamise reeglistik on analoogne), saab anda hinnangu potentsiaalsetele tuleviku süsteemi kuludele. Keeruline on aga sealjuures prognoosida tööõnnetuste arvu. Praegune trend näitab tööõnnetuste arvu kasvu, kuid see võib tuleneda paremast raporteerimisest ja mitte tegelikust tööõnnetuste arvu kasvust. Nagu ptk-s 1 viidatud, jäi 2015. aastal 51,4% enam kui 3-päevast töövõimetus põhjustanud tööõnnetustest registreerimata. Kui eeldada, et õnnetuste raporteerimine süsteemimuudatuse tulemusel paraneb täielikult ja tööõnnetuste juhtumise tõenäosuses fundamentaalset trendi pole, saab hinnata süsteemi kogukulu. Sellega seostub siiski mitu probleemi. Kahjuhüvitised ajas kasvavad, kuna raviteenus läheb kallimaks ning sissetulekud kasvavad, mis tähendab ka suuremat kahjuhüvitist.

Eeldades kahjuhüvitiste väärtuse kasvu seniste trendide jätkumist (kergete, raskete ja surmaga lõppenud juhtumite puhul eraldi hinnatud trendid), kergete õnnetuste täielikku registreerimist ning muude õnnetuste arvu trendi jätkumist, on kahjuhüvitiste (kõik kulud) maht järgnevatel aastatel alljärgnev (vt tabelit 2). Osakaaluna kõigist tööjõukuludest moodustab see ca 0,24%.

Tabel 2. Erakindlustusel põhineva tööõnnetuskindlustuse kogukulu.

Aasta	Kogukulu, mln €	Osakaaluna SKPst
2019	31,0	0,12%
2020	32,1	0,12%
2021	33,3	0,11%
2022	34,5	0,11%
2023	35,7	0,11%
2024	36,9	0,11%
2025	38,1	0,11%

Allikas: Rahandusministeeriumi prognoos²⁸

²⁷ SKA makstava kahjuhüvitise puhul on proportsioon järgmine: 20% tööõnnetused ja 80% kutsehaigused. Juhul kui seda analoogiat kasutada, siis oleksid tööandjad maksnud tööõnnetuste korral kahjuhüvitisi ca 1,3 mln € ulatuses. Samas võib eeldada, et SKA-sse jõuavad pigem kutsehaigestumise juhtumid, kuna kutsehaigused kujunevad välja aastakümnete jooksul ning seetõttu on suurem tõenäosus, et tööandja on õigusjärglaseta likvideeritud ja SKA on kohustatud kahjuhüvitise maksmise üle võtma. Seega võib eeldada, et tööandja makstava kahjuhüvitise puhul on tööõnnetuste osakaal suurem kui SKA makstava kahjuhüvitise puhul.

²⁸ Eeldused on kirjeldatud põhitekstis, andmed on Liikluskindlustuse Fondilt

See hinnang ei arvesta kindlustusseltside tegevuskuludega. 2015. aastal oli kahjukäsitleusega tegelevate kindlustusseltside²⁹ tegevuskulude osakaal kahjuhüvitistest 45% (28% kogutud kindlustuspreemiast). Riikides, kus on erakindlustusel põhinev tööõnnetuskindlustuse süsteem³⁰, on tegevuskulude maht jäänud vahemikku 5%-10% süsteemi kogukuludest (koos kutsehaiguste kindlustusega)³¹. On raske hinnata, milliseks kujuneb Eestis kindlustusseltside tegevuskulude maht. Võib eeldada teatavat mastaabisäästu, kuna analoogse kahjukäsitleusega juba tegeletakse.

Tööandja tööjõukulude kasv sõltub sellest, millisel tegevusalal ta tegutseb ning kui suur on ettevõtte töötajate arv. Liikluskindlustuse Fond on hinnanud 2015. aasta andmete põhjal, et summaarselt kannaks majandussektoritest suurima kulu töötlev tööstus, avalik haldus ja riigikaitse, hulgi- ja jaekaubandus ja ehitus. Vastavalt ühe töötaja kohta on kulu suurim haldus- ja abitegevustes³² (keskmiselt 177 € aastas), avalikus halduses ja riigikaitstes (176 €), veevarustuse, kanalisatsioon, jäätme ja saastekäitluses (160 €) ning töötlevas tööstuses (139 €). Madalaim on kulu ühe töötaja kohta info ja side valdkonnas (6 eurot), kutse-, teadus- ja tehnikaalases tegevuses (11 eurot), elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise valdkonnas (15 eurot) ning finants- ja kindlustustegevuse valdkonnas (16 eurot). Lühiajaliseks negatiivse mõju riskiks tööandjate jaoks võib pidada seda, kui kindlustusseltsid kindlustuse rakendumisel hindavad esialgselt tööõnnetusriski pigem konservatiivselt ning kehtestavad kõrgemad maksumäärad. Turukonkurentsi tingimustes normaliseeruvad maksumäärad tõenäoliselt siiski kiiresti.

Kavandata tööõnnetuskindlustuse diferentseeritud maksumäärade kehtestamine motiveerib eelduslikult tööandjat investeerima töökeskkonda, eesmärgiga seeläbi taotleda töötajatele ohutu ja tervist hoidva töökeskkonna loomise eest tulevikus maksumäära alandamist. Muudatus mõjutab negatiivselt neid tööandjaid, kes tegutsevad ohtlikematel tegevusaladel. Kui Tööinspeksiooni 2017. aasta andmetel oli tööõnnetuste arv 100 000 töötaja kohta 787, siis ohtlikumad tegevusalad tööõnnetuste esinemise järgi 100 000 töötaja kohta olid puidutööstus (2267 õnnetust), toiduainetetööstus (2041 õnnetust), haldus ja abitegevused (1345 õnnetust), veevarustus (1333 õnnetust), keemiatööstus (1206 õnnetust) ja mäetööstus (1122 õnnetust). Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse nõuete rikkumisi esines 17 686, neist 15% tuvastati töötlevas tööstuses, 13% ehituses ning 11% veonduse-laonduse tegevusalal.

Tööandjatele võivad kulusid kaasa tuua ka sanktsioonid, mis kaasnevad sellega, kui kindlustus on sõlmimata või sõlmitud vaid osaliselt (kõik töötajad pole kindlustatud). Järelevalvet kindlustuse olemasolu kohta viib läbi Tööinspeksioon.

Kindlustusasutusega suhtlemine suurendab eelduslikult mõnevõrra tööandja halduskoormust. Endiselt jääb tööandja ülesandeks Tööinspeksiooni teavitamine tööõnnetusest ning kõikide ettevõttes toimunud tööõnnetuste uurimine eesmärgiga võtta kasutusele meetmed õnnetusjuhtumite ennetamiseks tulevikus.

Mõju sihtrühm on suur (kõik tööandjad). Mõju sagedus on keskmine, kuna kokkupuude on regulaarne, aga mitte igapäevane. Mõju ulatus on suur, kuna sihtrühma senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning mõju eeldab sihiteadlikku kohanemist. Ebasoovitavate

²⁹ https://www.fi.ee/koond/kahju_kasum.php

³⁰ Ei sisalda kõiki riike, kus on erakindlustus vaid riike, mida uuriti - Austria, Belgia, Prantsusmaa, Portugal, Saksamaa, Šveits, Taani

³¹ <https://www.eurogip.fr/en/projects/publications-d-eurogip/139-cost-and-funding-of-occupational-diseases-in-europe>

³² Haldus ja abitegevusteks liigitatakse üksused, kes osutavad mitmesuguseid majandustegevust (ettevõtlust) toetavaid teenuseid (nt turvatööga seotud teenused, renditöö, hoonete ja maastike hooldus, puhastustegevus jms).

mõjude risk on pigem väike. Kokkuvõttes võib muudatuse majanduslikku mõju tööandjatele pidada oluliseks.

11.1.3. Mõju sihtrühm 3: Riigiasutused (Tööinspeksioon, Haigekassa, Sotsiaalkindlustusamet ja Töötukassa)

11.1.3.1. Mõju valdkond: Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele, kuludele ja tuludele

Eelnõu mõjutab mõnevõrra **Tööinspeksiooni** tööülesandeid. Tööinspeksioonile lisandub üks uus järelevalve funktsioon, sest kavandatava muudatusega luuakse õiguslik alus Tööinspeksiooni järelevalvepädevuse laiendamiseks, et tööinspektoril oleks võimalik hinnata tööõnnetuskindlustuse lepingu olemasolu ettevõttes ning kuivõrd on ettevõtte töötajad lepinguga kaetud. Mõningast töökoormust võib Tööinspeksioonile tekitada ka kindlusasutuste nõustamine tööõnnetuste uurimisel ning töökeskkonnas valitsevate ohutegurite mõju hindamisel. Kokkuvõttes on planeeritava muudatuse mõju Tööinspeksioonile väheoluline.

Eelnõu mõjutab **Sotsiaalkindlustusameti** ülesandeid ja töökorraldust vähesel määral, kuna vähenevad tööõnnetustega seotud sotsiaalkindlustuse eelarve kulud.

Hetkel kehtiva korra järgi läheb juhtudel, kui ettevõtete likvideerimise korral ei ole ettevõtetel õigusjärglast, tööõnnetustega seotud kahjuhüvitiste maksmise kohustus üle Sotsiaalkindlustusametile, kujutades endast riigi jaoks täiendavat koormust. SKA hüvitab isikule tööõnnetusest tingitud töövõime kaotuse tagajärjel kaotatud sissetuleku ning lisakulud, sh nt abivahendid, retseptiravimid, kulutused taastusravile, sõidukulud raviasutusse, kannatanu hooldamiskulud. SKA maksis 2016. aastal tööõnnetuste tagajärjel kahjuhüvitist summas 0,9 miljonit eurot. Lisaks kahjuhüvitistele maksab Sotsiaalkindlustusamet ka tööõnnetuse tagajärjel püsivalt töövõimetutele töövõimetuspensioni.

Kindlustuse kehtestamisel lähevad kõik uute tööõnnetusjuhtumitega seotud kulude hüvitamised üle kindlustusasutusele. Sotsiaalkindlustusameti tööõnnetustega seotud kulud 2016. aastal olid kokku 3,2 mln eurot. Kuna enne kindlustuse kehtestamist toimunud tööõnnetuste kulud kindlustus katma ei hakka, siis ei vähene Sotsiaalkindlustusameti kulud lähiaastatel tõenäoliselt märkimisväärselt vaid hakkavad vähenema järk-järgult.

Eelnõu mõjutab **Haigekassa** kulutusi vähesel määral. Hetkel kehtiva õiguse kohaselt hüvitatakse tööõnnetusega seotud haigushüvitised, ravikulud ning soodusravimite kulud Haigekassa poolt. 2016. aastal oli tööõnnetustega seotud kulu Haigekassale kokku 5,7 mln eurot (sh haigushüvitised 4,0 mln eurot; ravikulud 1,6 mln eurot ja ravimikulud 0,1 mln eurot). Eelduslikult on Haigekassa kulutused suuremas osas seotud viimase aasta jooksul toimunud tööõnnetustega, mistõttu vähenevad kindlustuse kehtestamisel Haigekassa kulud 2016. aasta andmetele tuginedes eelduslikult 5,7 mln euro võrra aastas.

Eelnõu mõjutab **Töötukassa** ülesandeid ja töökorraldust vähesel määral seoses töövõimetoetuse tagasinõuetega. Töötukassa kulud töövõimetoetustele hakkavad kindlustuse kehtestamisel vähenema järk-järgult.

Kindlustuse kehtestamine toob kaasa aja- ja ressursikulu ehk töökoormuse mõningase tõusu kõigile neljale riigiasutusele. Uue regulatsiooni kehtestamise algstaadiumis suureneb eelduslikult töökoormus mõnevõrra Sotsiaalkindlustusametil, Haigekassal ja Töötukassal, kuna tuleb teha administratiivsed ümberkorraldused andmete töötlemisel. Töökoormust suurendavad eelduslikult ka kindlustusandjale vajalike andmete edastamine, võimalikud tagasinõuded kindlustusandja vastu ning IT arendused.

Kavandatav muudatus mõjutab vaid nelja riigiasutust ehk mõjutatav sihtrühm ei ole suur. Mõju ulatus on keskmine, kuna nimetatud riigiasutuste toimimises võivad kaasneda muudatused, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju sagedus on keskmine, sest tööõnnetus on regulaarne juhtum. Negatiivse iseloomuga mõjud puuduvad. Kokkuvõttes on mõju nimetatud riigiasutustele oluline.

11.1.4. Mõju sihtrühm 4: Kindlustusasutused

Finantsinspektsiooni tegevusloa alusel tegutsevad Eestis 8 kahjukindlustusseltsi ja 3 elukindlustusseltsi.

11.1.4.1. Mõju valdkond: majanduslikud mõjud

Kohustusliku tööõnnetuskindlustuse kehtestamine suurendab oluliselt kindlustusasutuste töökoormust, seda eriti tööõnnetuskindlustuse kehtima hakkamise algusperioodil. Ligi 72 000 tööandjat on kohustatud leidma endale sobiva kindlustusandja ning sõlmima tööõnnetuskindlustuslepingu. Töökoormuse suurenemisel on kindlustusasutustele ka positiivne mõju, suureneb tulu.

Eestis on tööõnnetused alaregistreeritud. Põhjuseks on eelkõige tänane süsteem, kus tööandja jaoks eksisteerib õiguslik kohustus tööõnnetusest teatada, kuid praktikas raporteeritakse tegelikult vaid osadest tööõnnetustest. Kavandatav muudatus suurendab eelduslikult registreeritud tööõnnetuste arvu, kuna tööõnnetusega seotud kahjude hüvitamise kohustus delegeeritakse kindlustusele ning kaob tööõnnetuse varjamise vajadus tööandja poolt. Kui 2017. aastal registreeriti Eestis 5184 tööõnnetust, siis Euroopa Komisjoni metodoloogiat (ESAW)³³ aluseks võttes oleks reaalne, et tööõnnetuste registreerimine hakkab kindlustuse kehtestamisel aeglaselt, kuid pidevalt suurenema, jõudes 10 000 tööõnnetuseni aastas.

Ebasoovitavate mõjude riskiks kindlustusseltside jaoks on uue süsteemiga kaasnevad võimalikud petujuhtumid. Näiteks juhul, kui maksemäär ei sõltu konkreetse ettevõtte/asutuse tegevusest, võib tööandja olla valmis ka töötaja olmevigastust tööõnnetusena raporteerima (tööandja jaoks ei kaasneks sellega kulusid, kuid see võimaldaks töötajal saada kindlustusseltsilt hüvitist). Kuna kindlustusseltsid tegelevad ka praegu erinevate kindlustuspettuse katsetega, omavad nad kompetentsi ka tööõnnetuste puhul petuskeeme välja selgitada.

Mõju sihtrühm on suur (potentsiaalselt kõik kindlustusasutused). Mõju sagedus on suur, kuna tööõnnetusjuhtumitega kokkupuude on igapäevane. Mõju ulatus on suur, kuna sihtrühma senine toimimine võib muutuda märkimisväärselt võrreldes varasemaga ning eelduslikult kindlustusasutused peavad sihiteadlikult kohanema muudatustega. Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kokkuvõttes võib muudatuse mõju kindlustusasutustele pidada oluliseks.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kindlustussüsteemi loomisega tekib tööandjatel ühekordne täiendav halduskoormus seoses kohustusega sõlmida kindlustusleping ning püsiv halduskoormus seoses kindlustuslepingu haldamisega (kindlustusandja teavitamine näiteks muutustest töötajate arvus, tegevusalas või tegevuse riskiastmes). Tööandjate jaoks, kelle juures toimub tööõnnetus, lisandub kindlustusandjale kindlustusjuhtimist teavitamise kohustus, samuti juhtumi käsitlemiseks vajaliku teabe ja tõendite esitamise kohustus.

³³ ESAW järgi: „Kindlustusel mittebaseeruvates süsteemides, kus eksisteerib tööandja kohustus teatada tööõnnetustest võimuorganitele, on kõigest keskmine raporteerimistase – kõik majandusharud koos võetult küünib see tavaliselt keskmiselt 30-50 protsendini“.

Töandjatele muudatusega kaasnev lisanduv halduskoormus võib sõltuda mitmest tegurist – ettevõtte/asutuse töötajate arvust, tegevusalast, tööõnnetuste toimumise sagedusest ning sellest, kui tihti toimub ettevõttes/asutuses muutusi, millest tuleb kindlustusandjat teavitada. Eelduslikult võtab kindlustuslepingu sõlmimine aega keskmiselt ühe tunni (ühekordne ajakulu) ning ka kindlustuslepingu haldamisega seotud ajakulu on ühe töandja kohta keskmiselt tund aastas. Kindlustusjuhtumi korral tekkiv ajakulu töandjale võib iga juhtumi puhul olla väga erinev, mistõttu on keskmist ajakulu siinkohal keeruline prognoosida. Kokkuvõttes võib lisanduvat halduskoormust töandjatele pidada pigem väikeseks.

Kindlustatud töötajate jaoks võib samuti tekkida halduskoormust tööõnnetuse juhtumise korral, kuna kahju tekkimise tõendamise kohustus lasub nii kindlustusvõtjal või kindlustatul. Nagu ka töandjate puhul, on kindlustusjuhtumi tõendamisest tulenevat lisanduvat ajakulu töötajale keeruline prognoosida.

13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Vähenevad riigi kulud tööõnnetustele (vt tabelleid 1 ja 3). Aastal 2012 moodustasid riigi kulud 0,037% SKPst, aastal 2016 moodustasid need 0,046% SKPst. Kulude kasvu trend on sellel ajavahemikul olnud ühtlane ning selle jätkudes oleksid riigi kulud tööõnnetustele 0,059% SKPst aastaks 2022 ehk 17 miljonit eurot. Enamus sellest kulust kannab Haigekassa, mis vabastab Haigekassa rahalisi vahendeid ja võimaldab muu samaks jäädes pakkuda rohkem tervishoiuteenust. Siiski moodustab tööõnnetustega seotud kulu vähem kui 1% Haigekassa eelarvest.

Tabel 3. Riigi kulud tööõnnetustele praeguses süsteemis.

	Riigi kulud tööõnnetustele, mln eurot	Osakaaluna SKPst
2019	12,7	0,05%
2020	14,1	0,05%
2021	15,4	0,05%
2022	16,9	0,05%
2023	18,4	0,06%
2024	20,0	0,06%
2025	21,7	0,06%

Allikas: Rahandusministeeriumi prognoos

Maksu- ja Tolliametile kaasnevad infosüsteemi arendamise kulud seoses vajadusega luua töötamise registrisse järelevalvet teostavatele asutustele nähtav andmeväli, mis kajastaks seda, kas töötaja kohta on kindlustusleping olemas või mitte. Samuti kaasneb vajadus arendustööde järele seoses kindlustusregistri ja töötamise registri andmete ühendamisega.

Vabariigi Valitsus on vastavalt kabineti nõupidamise otsusele (05.04.2018) võtnud eesmärgiks, et erakindlustusel põhinev tööõnnetuskindlustuse süsteem töandjate ettevõtluskulu tervikuna ei suurenda. Kuna aga kehtestatava sundkindlustusega töandjate otsesed ettevõtlusega seonduvad kulud kasvavad, tuleb see kulude kasv kompenseerida. Täiendav otsene lisanduv kulu (kindlustusmaksed) sõltub ettevõtetel eelkõige töötajate arvust, mistõttu on kompenseerimiseks võimalik kõige otsesemalt kasutada töandjate tööjõuga seonduvat riigipoolset maksukohustust. Kindlustusmaksed sõltuvad ka riskitasemest, kuid selle osas ei ole head riigipoolset kompenseerimiseks üldkasutatavat hooba, kui välja arvata otsene kindlustuspreemiate hüvitamine. Üldine maksulangetus ei kompenseeri kõikidele ettevõtjatele kulu võrdselt. Kui ettevõtte riskitase on suur, siis võivad kogukulud suureneda, kui madal, võivad kogukulud väheneda.

Töandjatel on töötajatega seonduvalt kaks riigipoolset maksukohustust – sotsiaalmaks ja töötuskindlustusmaks. Sotsiaalmaks on kontseptuaalselt kõige loogilisem koht kulude kasvu

kompenseerimiseks, kuna sellest rahastatakse juba suurt osa praegusest tööõnnetustega seonduvatest kuludest (ravi- ja ravimikulud, haigushüvitised, töövõimetuspension). Tööandjate täiendava kulu kompenseerimiseks tuleks sotsiaalmaksu langetada 0,3%punkti võrra. Kuna sotsiaalmaks on sihtotstarbeline maks, tekib vajadus see maksulangetus süsteemile (ravi- ja pensionikindlustus) kompenseerida näiteks riigieelarveliste eraldiste näol. See suurendab riigi kulu ja halduskoormust.

Töötuskindlustusmaks langetamine on samuti kontseptuaalselt põhjendatav, kuid seos on kaugem kui sotsiaalmaksu puhul. Töötuskindlustuse vahenditest rahastatakse töötajate kaotatud sissetulekut, ning osaliselt töövõimetusel väljumist (aktiivmeetmed, sh rehabilitatsioon), mis on vähemalt osaliselt kulud, mis on tekkinud tööõnnetuste tagajärjel. Kuid nende kulude maht on oluliselt väiksem kui sotsiaalmaksust rahastatavate riigi kulude maht praeguse tööõnnetuse süsteemi rahastamiseks. Tööandjate täiendava kulu kompenseerimiseks tuleks langetada töötuskindlustusmaks (näiteks tööandjate osa) 0,3%punkti võrra. Alljärgnevalt on esitatud hinnang Töötukassa lähiaastate eelarvepositsioonile vastava maksulangetuse tingimustes (vt tabel 4). Nähtub, et maksemäärade langetus halvendab oluliselt Töötukassa eelarvepositsiooni, mis võib ohustada Töötukassa jätkusuutlikkust. Kuna Töötukassa kohustused sõltuvad muuhulgas ka palkadest ning lähiajal ei ole oodata olulist palgakasvu pidurdumist, peavad Töötukassa reservid vastavalt kasvama, et täita tuleviku kohustusi, sealhulgas kriisitingimustes. Lisaks, kuna töötuskindlustusmaksete näol on tegemist sihtotstarbelise maksega (sellest rahastatakse töötuskindlustushüvitisi, tööturuteenuseid ja Töötukassat tervikuna), tekib vajadus see maksulangetus Töötukassale kompenseerida.

Tabel 4. Töötukassa eelarvepositsioon maksemäärade languse tingimustes

Mln €	2019	2020	2021	2022
Töötukassa eelarvepositsioon 2018. aasta kevadprognoosis (maksemäär 2,4%)	36,2	40,6	36,5	22,1
Töötukassa eelarvepositsioon madalama maksumääraga (2,1%)	13,6	15,3	7,8	-20,5

Allikas: Rahandusministeeriumi prognoos

Täiendavalt võib tekkida vajadus kompensatsiooni ulatust muuta kaugemas tulevikus, kui uus süsteem on juurdunud ning on teada tegelikud kindlustuspreemiad, sealjuures kindlustusandjate tegevuskulud. Samuti ei pruugi palkadest sõltuv kompensatsioon olla pikemas perspektiivis adekvaatne, kuna kahjuhüvitiste maht ei pruugi muutuda palkadele sarnaselt.

Kuna tööõnnetuskindlustuse kompensatsioonimehhanism eeldab olulisi muudatusi muudes sotsiaalkindlustussüsteemides, on konkreetse lahenduse välja töötamiseks vajalik lai ühiskondlik kokkulepe.

14. Edasine mõjude analüüs

Eeldatavaid mõjusid analüüsitakse põhjalikumalt seaduse eelnõu ja seletuskirja koostamise käigus.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

Luuakse tööõnnetuste hüvitamiseks kindlustusel põhinev süsteem. Täpsem lahendus on kirjeldatud väljatöötamise kavatsuse punktis 9.

15.1. Töötatakse välja uus terviseadus

X

15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris

15.3 Selgitus	Kuna Eesti õiguses puudub eraldi tööõnnetuste hüvitamist käsitlev seadus, on tööõnnetuskindlustuse loomiseks vaja töötada välja uus tervikseadus.
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Koostatakse uus tööõnnetuskindlustuse seadus. Muutmise vajadus võib tekkida järgmiste seaduste osas: töötervishoiu ja tööohutuse seadus, ravikindlustuse seadus, töövõimetoetuse seadus, töötuskindlustuse seadus, avaliku teenistuse seadus ja avaliku teenistuse eriliike reguleerivad seadused.	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
Eelnõu koostamise raames kaasatakse Rahandusministeeriumi, Eesti Kindlustusseltside Liitu, sotsiaalpartnereid, töötervishoiuarste, Tööinspektsiooni, Haigekassat, Töötukassat, Sotsiaalkindlustusametit ning teisi huvigruppe.	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Täiendav mõjuanalüüs viiakse läbi eelnõu ja seletuskirja koostamise käigus. Täiendavaid uuringuid, analüüse kavas tellida ei ole.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Eelnõu kooskõlastamise aeg selgub pärast väljatöötamise kavatsuse kooskõlastamist.
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	Kõige varasemalt 2021. aastal.
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Sotsiaalministeeriumi tööelu arengu osakonna nõunik Eva Põldis (626 9196; eva.poldis@sm.ee) ja sama osakonna töökeskkonna juht Seili Suder (626 9191; seili.suder@sm.ee)