

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse (edaspidi *eelnõu*) eesmärk on jätkata haigushüvitise maksmist ka 1. jaanuarist 2023 praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt järgmiselt: tööandja poolt alates teisest haiguspäevast kuni viienda haiguspäevani ning Eesti Haigekassa (edaspidi *haigekassa*) poolt alates kuuendast haiguspäevast. Haiguspäevade varasem hüvitamine võimaldab inimestel juba esimeste haigussümptomite tekkimise ajal koju jääda. Seetõttu väheneb ka teiste isikute nakkushaigustesse haigestumise risk.

Muudatusega seoses tekib lisakulu riigieelarvesse 2023. aastal 30 miljonit eurot, 2024. ja 2025. aastal arvestuslikult 33 miljonit eurot ja 2026. aastal 35 miljonit eurot. 2023. aasta riigieelarve seaduse (RES) eelnõusse on muudatusest tulenev rahaline vajadus planeeritud ja muudatusega on arvestatud.

Seadus on kavandatud jõustuma 1. jaanuaril 2023.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on ette valmistanud Sotsiaalministeeriumi tervisesüsteemi arendamise osakonna nõunik Helen Trelin (helen.trelin@sm.ee, telefon 626 9252) ja tervisevõrdsuse poliitika juht Lii Pärj (lii.parg@sm.ee, telefon 626 9278). Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna juhataja asetäitja Ebe Sarapuu (ebe.sarapuu@sm.ee, telefon 626 9337). Eelnõu mõjuanalüüsi on teinud analüüsi ja statistika osakonna nõunik (liisa.koreinik@sm.ee, telefon 626 9301). Eelnõu on keeleteimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteimetaja Virge Tammaru (virge.tammaru@fin.ee, telefon 626 9320).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seadust, mida on muudetud kahel korral (seaduste avaldamismärked: RT I, 29.12.2020, 2; RT I, 21.04.2021, 1; RT I, 22.12.2021, 3).

Eelnõu on seotud 2023. aasta riigieelarve eelnõu menetlusega ja riigieelarve seadusega. Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälteenamus.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõule ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu menetlus on seotud 2023. aasta riigieelarve seaduse eelnõu menetlusega, hõlmab laia sihtrühma ja on seega kiireloomuline (HÖNTE § 1 lg 2 p 1).

Eelnõu ei ole otseselt seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on alates 2023. aasta 1. jaanuarist jätkata RaKS-is, TTOS-is ja SMS-is kehtestatud haigushüvitiste maksmise korda, mille kohaselt vähendati haigestumise korral töötajate omavastutust ja seeläbi vähendatakse ka inimeste haigena tööl käimise riski. Seega jätkub eelnõu kohaselt ka alates 1. jaanuarist 2023 süsteem, mille järgi on töötaja omavastutus haiguspäevade hüvitamisel kuni üks päev, tööandja vastutus haigushüvitise tasumisel teine kuni viies päev ning haigekassa vastutus haigushüvitise tasumisel alates kuuendast haigestumise päevast.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seadust (RT I, 29.12.2020, 2; RT I, 21.04.2021, 1; RT I, 22.12.2021, 3) ehk seadusest jäetakse välja sätted, mis oleksid taastanud olukorra, kus tööandja hüvitab haiguspäevi 4. päevast ja haigekassa 9. päevast. Muudatusega säilib haiguspäevade hüvitamine tööandja poolt alates 2. päevast ja haigekassa poolt alates 6. päevast ka edaspidi. Haiguspäevade varasem hüvitamine võimaldab inimestel juba esimeste haigussümptomite tekkimisel koju jääda, ilma et nad kaotaksid seetõttu oluliselt oma sissetulekutes ning väheneb oluliselt teiste isikute nakkushaigustesse haigestumise risk.

Sarnaselt on TTOS-i, RaKS-i ja SMS-i muudetud seoses COVID-19 pandeemiaga kahel korral. Regulatsioon kehtestati eelnõuga SE 257 (vastu võetud 09.12.2020 ja jõustunud 01.01.2021), tähtaega pikendati eelnõuga SE 355 (vastu võetud 14.04.2021 ja jõustunud 01.05.2021) ja eelnõuga SE 456 (vastu võetud 08.12.2021 ja jõustunud 01.01.2022). Nimetatud eelnõudega muudeti haigushüvitiste regulatsiooni ning töötajate omaosalust haiguspäevade hüvitamisel vähendati alates teisest haiguspäevast. Eelnõude SE 257, SE 355 ja SE 456 alusel vähenes töötaja omavastutus haiguspäevade hüvitamisel senise kolme päeva asemel ühele päevale. Lisaks muutus tööandjate vastutus haigushüvitiste tasumisel. Tööandjad hüvitavad praegu töötajatele 70% töötaja keskmisest töötasust haiguse teisest päevast kuni viienda päevani ning haigekassa kompenseerib haigushüvitise kulud töötajale alates kuuendast haigestumise päevast. Muudatused on kavandatud kehtima kuni 31. detsembrini 2022 ja alates 1. jaanuarist taastuks COVID-19 pandeemia eelne regulatsioon, mille kohaselt oleks töötaja omavastutus haiguspäevade hüvitamisel kolm esimest päeva, tööandja maksaks töötajale haigushüvitist neljandast kuni kaheksanda päevani ja haigekassa alustaks töövõimetushüvitiste väljamaksmist alates üheksandast päevast.

Eelnõuga muudetakse praegu kehtiv haigushüvitiste maksmise kord alates 1. jaanuarist 2023 tähtajatuks. Eelnõu mõjub positiivselt rahva tervise näitajatele ja vähendab haigena tööl käimise riski. Viirushaiguste (sh SARS-CoV-2) leviku tase on jätkuvalt kõrge, mistõttu on otstarbekas jätkata viimastel aastatel kehtinud haigushüvitiste maksmise skeemiga.

Eelnõu rahaline mõju on 2023. aastal 30 miljonit eurot, 2024. ja 2025. aastal arvestuslikult 33 miljonit eurot ja 2026. aastal 35 miljonit eurot. 2023. aasta riigieelarve seaduse (RES) eelnõusse on muudatusest tulenev rahaline vajadus planeeritud ja muudatusega on arvestatud.

Eelnõu §-ga 2 täiendatakse õigusselguse huvides tervishoiuteenuste korraldamise seaduse (TTKS) § 52 lõikega 3¹, mis annab aluse riigieelarves haigekassale eraldatud vahenditest rahastada ka RaKS § 56 lõikes 1 sätestatud haigushüvitise maksmist osaliselt riigieelarve vahendite kaudu. Säte on seotud eelnõu §-s 1 sätestatud muudatustega ning võimaldab edaspidi haigushüvitiste maksmiseks eraldatud riigieelarvelised vahendid suunata sihtotstarbeliselt otse haigekassa eelarvesse. Riigieelarves nähakse haigekassale ette rahalised vahendid selleks, et kompenseerida 6. kuni 9. haiguspäeva eest makstavaid haigushüvitisi 1. jaanuarist 2023 ja edaspidi (tekib püsiv kohustus).

Eelnõu §-s 3 sätestatakse seaduse jõustumine. Seadus jõustub 2023. aasta 1. jaanuaril. Ilma muudatust tegemata jõustuks alates 2023. aasta 1. jaanuarist töötervishoiu ja tööohutuse seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse § 1 punktid 6, 8 ja 27, § 4 punktid 2 ja 5, § 5 punkt 2 ja § 9 lõige 3, mis taastaksid vana haigushüvitiste maksmise korra tööandja poolt alates 4. haiguspäevast ja haigekassa poolt alates 9. haiguspäevast. Seega jätkub ka 2023. aastal ja edaspidi haiguspäevade hüvitamine tööandja poolt alates 2. päevast ja haigekassa poolt alates 6. päevast.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uut terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Eelnõu mõjud

Muudatuste eesmärk on jätkata haigushüvitise maksmist praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt, et võimaldada töötajatele töölt eemale jääda sissetuleku säilitamisega juba esmaste haigussümptomite esinemise korral.

Eelnõu väljatöötamiseks ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Oluliste mõjude ilmnemisel on vaja lisada HÕNTE § 46 nõuetele vastavalt põhjalikum mõjuanalüüsi aruanne. Sotsiaalministeerium on põhjalikuma mõjuanalüüsi koostanud ning see sisaldub seletuskirja mõjude osas. Mõjuanalüüsi koostamiseks on kasutatud Statistikaameti, Eesti Haigekassa, Maksu- ja Tolliameti ning Eesti tööjõu-uuringu andmeid.

Eelnõus esitatud muudatuste rakendamisel võib eeldada mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju, ja mõju majandusele.

Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõjutatud sihtrühm, mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Eelnõus esitatud muudatused ei mõjuta elu- ja looduskeskkonda, regionaalarengut, riigi julgeolekut ja välissuhteid ega kohaliku omavalitsuse korraldust, mistõttu ei ole nendes

valdkondades mõju olulisust hinnatud, sh ei ole muudatuste mõjude hindamise juures eraldi välja toodud.

6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Eelnõu muudatustest mõjutatud sihtrühm on kogu Eesti tööeline elanikkond, kellel võib edaspidi tekkida vajadus kasutada haigushüvitist.

Statistikaameti andmetel oli 2022. aasta II kvartalis tööga hõivatud 68,8% Eesti tööelise elanikkonnast. 2021. aastal oli tööhõive määr 66,7%. Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli 2022. aasta II kvartalis palgatöötajaid ligikaudu 609 000.

Mõjutatud sihtrühma võib pidada suureks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

2020. aastal, enne praegu kehtiva süsteemi rakendamist, väljastati 166 532 inimesele erineva kestusega üks või mitu haiguslehte. See moodustas umbes 27% kõigist töölepingu ja/või avaliku teenistuse seaduse alusel töötavatest isikutest. Arstid väljastasid 2020. aastal ligikaudu 96 000 esmast haiguslehte kestusega 1–8 päeva, mille alusel haigekassa ei maksnud hüvitist umbes 80 000 inimesele. Sellised haiguslehed moodustasid kõikidest juhtudest 26%. Haigekassa andmetel on 05.09.2022 seisuga väljastatud 2022. aastal 426 117 haiguslehte, keskmise pikkusega 9,6 päeva.

Seadusemuudatuste tulemusena makstakse töötaja haigestumisel haigushüvitist alates 2. haigestumise päevast. Hüvitise määr 70% jääb kehtima.

Haiguspäevade varasem hüvitamine võimaldab inimestel järgida vastutustundliku käitumise üleskutset ja juba esimeste haigussümptomite tekkimisel koju jääda, ilma et nad kaotaksid seetõttu oluliselt oma sissetulekut. Sellest tulenevalt võib väheneda ka nakkushaigustesse haigestumise risk töökohas.

Muudatuse kohaselt jätkub ka alates 1. jaanuarist 2023 süsteem, mille järgi on töötajate omavastutus haiguspäevade hüvitamisel kuni üks päev, tööandjate vastutus haigushüvitise tasumisel teine kuni viies päev ning haigekassa vastutus haigushüvitise tasumisel alates kuuendast haigestumise päevast. Selline süsteem kehtib alates 2021. aasta jaanuarist ning see oli kavandatud kehtima kuni 2022. aasta lõpuni ehk eelnõuga plaanitavat muudatust tegemata taastuks COVID-19 pandeemia eelne regulatsioon, mille kohaselt oleks töötaja omavastutus haiguspäevade hüvitamisel kolm esimest päeva, tööandja maksaks töötajale haigushüvitist neljandast kuni kaheksanda päevani ja haigekassa alustaks töövõimetushüvitiste väljamaksmist alates üheksandast päevast. See tähendab, et muudatuse tulemusena jätkub viimasel kahel aastal kehtinud olukord, kus haigestunud töötaja hakkab saama haigushüvitist juba teisest haiguspäevast ehk töötaja jaoks väheneb sissetulekuta periood kolmelt päevalt ühele. Seega ei kaasne muudatusega sihtrühma kui terviku käitumises erilisi muutusi ning puudub vajadus muudatusega kohanemiseks, mistõttu võib mõju ulatust hinnata väikeseks.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna töötaja haigestumine ja haiguslehele jäämine on ebaregulaarselt toimuv sündmus.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike, kuna muudatus soodustab sissetulekut säilitades juba esmaste haigussümptomite korral töölt kõrvale jäämist. Nakkushaiguste korral väheneb töökohas nakatumise risk. Esmaste ja enamasti kergemate sümptomite esile kerkimisel on inimestel võimalik töölt eemale jääda ja vähendada haiguse süvenemise riski. Muudatust tegemata jõustuks enne 2021. aasta jaanuari kehtinud süsteem, mille tulemusena algaks haigestumise korral hüvitatav periood alates haigestumise neljandast päevast. Seega ei too eelnõuga plaanitav muudatus kaasa ebasoovitavat mõju.

Kokkuvõttes on tegemist olulise mõjuga.

6.2. Mõju majandusele

Muudatustest mõjutatud sihtrühmaks on kõik Eestis tegutsevad tööandjaid, kes on kohustatud oma töötajatele nende haigestumise korral haigushüvitisi tasuma.

Eesti tööjõu-uuringu andmetel oli 2022. aasta II kvartalis 27 500 palgatöötajaga ettevõtet ning 39 100 üksikettevõtjat.

Sihtrühma võib pidada suureks.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitavate mõjude risk

Võrreldes 2020. aastaga on tööandjate jaoks lühenenud haigushüvitise maksmise periood ühe päeva võrra. Kui enne esimest (29.12.2020) seadusemuudatust oli tööandjatel kohustus maksta haigushüvitist 4.–8. haiguspäeva eest 70% keskmise töötasu ulatuses, siis seadusemuudatuse kohaselt on tööandjatel edaspidi kohustus tasuda haigushüvitist samas mahus, kuid 2.–5. haiguspäeva eest. Võrreldes 2020. aastaga muutub sihtrühma senine toimimine, kuna eeldatavasti ei kaasne sellega kohanemiskulusi. Küll aga on uus süsteem toiminud juba kaks aastat ning nimetatud seadusemuudatus ei too endaga kaasa uusi kohustusi tööandjatele. Mõju ulatust võib pidada väikeseks.

Muudatus vähendab eeldatavasti tööandjate kulu hinnanguliselt ühe miljoni euro ulatuses (haigekassa 2021.a. analüüsi andmetel umbes 1,22 miljonit eurot aastal 2022). Tähele tuleb panna seda, et haigekassa ja tööandja tasutavad hüvitised on erinevad, kuna tööandjad arvestavad hüvitist keskmiselt töötasult, aga haigekassa varasema aasta sotsiaalmaksu andmetele tuginedes. Ühtlasi vähenevad jätkuvalt nende tööandjate kulud, kes oma töötajatele haiguslehe esimesi ehk inimese omavastusega päevi juba varem tööandja motivatsioonipaketi osana hüvitavad. Mõjuanalüüsis ei ole arvestatud tööandjate täiendava kuluga haigestunud töötaja asendamise korral ning seega võib positiivne mõju tööandjate kuludele olla prognoositust väiksem.

Ettevõttele avaldub mõju töötaja haigestumise korral, mis ei ole igapäevane ega regulaarne. Seega on mõju avaldumise sagedus väike.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Muudatus on ettevõtetele pigem positiivse mõjuga, kuna vähenenud on haigushüvitise maksmise periood, mistõttu peaks tööandjate kulu tulevikus vähenema. Samuti, kui haigestunud töötaja jääb varakult töölt eemale, ei haigestu teised töötajad, ning mida varem saab inimene vajalikku ravi, seda varem ta ka eelduslikult tööle naaseb. Ebasoovitavad mõjud võivad kaasneda juhul, kui haigestunud töötaja asendamisest tekib prognoositust suuremaid kulusid.

Kokkuvõttes on tegemist olulise mõjuga, kuna muudatuseta jätkuks enne 2021. aastat kehtinud süsteem.

6.3. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Eelnõu muudatused ei mõjuta kohaliku omavalitsuse korraldust. Küll aga avaldavad muudatused mõju haigekassa eelarvele, kuna suureneb haiguspäevade arv, mille eest tuleb haigekassal inimestele hüvitist maksta.

Haigekassa töökorralduses võib tekkida vajadus väikesemahulisteks muudatusteks – infosüsteemides peab jätkuma praegune olukord, kuid eeldatavasti pole tarvis teha arendusi. Tõenäoliselt tekib ka nii tööandjate kui töötajate teavitamise vajadus.

Kokkuvõttes on tegemist väheolulise mõjuga.

6.4. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Halduskoormus kodanikele tervikuna ei muutu.

Töökoormus ettevõtetele tervikuna ei muutu.

Töökoormus avalikule sektorile, sh kohalikule omavalitsusele tervikuna ei muutu.

7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Eeldatav lisakulu haigekassale on 2023. aastal 30 miljonit eurot, 2024. ja 2025. aastal 33 miljonit eurot ning 2026. aastal 35 miljonit eurot.

Sotsiaalministeerium on esitanud nimetatud summade ulatuses riigieelarve strateegia (RES) 2023–2026 raames lisataotluse. Kui RES-i protsessis raha ei eraldata, tuleb lisakulu katta haigekassa eelarvest.

8. Rakendusaktid

Eelnõust tulenevalt ei ole tarvis teha täiendavaid muudatusi rakendusaktides.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu jõustub 2023. aasta 1. jaanuaril, kuna regulatsioon, mille kohaselt tööandja hüvitab haiguspäevad alates 2. päevast ja haigekassa alates 6. päevast, kehtib kuni 2022. aasta lõpuni. Eelnõuga pikendatakse praegu kehtivat regulatsiooni alates 1. jaanuarist 2023 tähtajatuna.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse ministeeriumidele kooskõlastamiseks eelnõude kooskõlastamise infosüsteemi EIS kaudu ning arvamuse avaldamiseks Eesti Haigekassale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Eesti Perekarstide Seltsile.