

Perehüvitiste seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga vähendatakse vanemahüvitise ülempiiri, kehtestatakse ülempiir ajutise töövõimetuse hüvitisele ning kaotatakse vanemahüvitise vähendamine samaaegse tõise tulu teenimise korral. Samuti lõpetatakse riigipoolse sotsiaalmaksu maksmine kindlustatud isiku mittetöötava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab ühte või kahte 3–8-aastast last või kolme kuni kuut last, kellest ükski pole noorem kui 8-aastane. Lisaks pikendatakse eelnõuga perehüvitiste määramise, puude raskusastme tuvastamise ja riikliku pensioni määramise menetlustähtaegu.

Muudatuste eesmärk on ühtlustada riiklikke hüvitisi ning luua tasakaalustatum ja riigieelarvele jõukohasem sotsiaalkindlustussüsteem. Menetlustähtaegade pikendamise eesmärk on tagada kvaliteetsete otsuste tegemine väheneva tööjõu tingimustes.

Menetlustähtaegade muudatused jõustuvad 1. jaanuaril 2025. a. Vanemahüvitise ja ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri ning ravikindlustusega seotud muudatused jõustuvad 1. jaanuaril 2026. a. Sellega jäetakse piisav aeg nende muudatuste rakendamiseks ja avalikkuse teavitamiseks.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi laste ja perede osakonna perepoliitika juht Kadri Raid (kadri.raid@sm.ee, 56816531), hoolekande osakonna nõunik Kadri Mets (kadri.mets@sm.ee, 5913 7972), hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna piiriülese sotsiaalkindlustuse juht Leili Eenlo (leili.eenlo@sm.ee, 5914 3941), hüvitiste ja pensionipoliitika osakonna pensionipoliitika juht Merle Sumil-Laanemaa (merle.sumil-laanemaa@sm.ee, 5916 6728) ning tervisesüsteemi arendamise osakonna tervisevõrdsuse poliitika juht Lii Pärg (lii.parg@sm.ee, telefon 591 43942). Eelnõu koostamisse on olnud kaasatud ka Sotsiaalkindlustusameti (SKA) ja Tervisekassa ametnikud.

Eelnõu mõjude hindamise osa on teinud Sotsiaalministeeriumi analüüsi ja statistika osakonna analüütik Age Viira (age.viira@sm.ee, 59107348), nõunik Alis Tammur (alis.tammur@sm.ee, 5911 4135), nõunik Ülle Marksoo (ulle.marksoo@sm.ee, 5913 4890) ja analüütik Elo Reitalu (elo.reitalu@sm.ee, 5913 0724). Eelnõu mõjude hindamisse on olnud kaasatud ka SKA ja Tervisekassa analüütikud.

Eelnõu juriidilise ekspertiisi on teinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusloome- ja isikuandmete kaitse nõunik Alice Sündema (alice.sundema@sm.ee, 5911 1796), õigusnõunik Reet Kodu (reet.kodu@sm.ee, 5855 3159) ning terviseõiguse juht ja osakonnajuhataja asetäitja Ebe Sarapuu (ebe.sarapuu@sm.ee, 5912 9275).

1.3. Märkused

Eelnõu esitatakse koos 2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seaduste redaktsioone:

- 1) perehüvitiste seadus (PHS), RT I, 06.07.2023, 62;
- 2) puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (PISTS), RT I, 17.08.2024, 10;
- 3) ravikindlustuse seadus (RaKS), RT I, 21.06.2024, 19;
- 4) riikliku pensionikindlustuse seadus (RPKS), RT I, 14.12.2023, 7;
- 5) sotsiaalmaksuseadus (SMS), RT I, 02.05.2024, 24;
- 6) töötervishoiu ja tööohutuse seadus (TTOS), RT I, 02.05.2024, 29.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

PHS-i muudatuste eesmärk on luua tasakaalustatum ja riigieelarve seisukohast jõukohasem vanemahüvitise süsteem, kus erisus minimaalse ja keskmise hüvitise ning maksimaalse hüvitise vahel ei ole nõnda suur. Samuti soovitakse ühtlustada erinevate vanemahüvitise liikide ülempiirid ning anda vanemapuhkusel viibijatele vabadus teenida täiendavat tulu ilma vanemahüvitise vähenemiseta.

PHS-i, PISTS-i ja RPKS-i menetlustähtaegade muudatuste eesmärk on pikendada perehüvitiste määramise, puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise ja riikliku pensioni määramise tähtaegasid, et need ülesanded oleks ka piiratuma inimressursi tingimustes kvaliteetselt täidetavad.

RaKS-i muudatuste eesmärk on ajutise töövõimetuse hüvitistele ülempiiri sätestamisega ühtlustada hüvitiste maksmisel sarnaste sotsiaalkindlustushüvitiste (ema vanemahüvitis ja ajutise töövõimetuse hüvitis) saajatele sarnased ülempiirid. Ajutise töövõimetuse hüvitise eelarve suurenemist mõjutab enim palgakasv. Seetõttu on muudatus vajalik, et võimaldada ravikindlustushüvitiste eelarve piiratud ressursside tingimustes Tervisekassal täita seadusest tulenevaid ülesandeid.

SMS-is eelnõu § 5 punktidega 2–4 tehtud muudatuste eesmärk on viia riigi sotsiaalmaksu maksmise erandid kooskõlla töö- ja pereelu toetamise ja muutunud peremudelitega. Eelnõuga muudetakse sotsiaalmaksu maksmise erijuhtude loetelu, kust jäetakse välja need ravikindlustatud isiku abikaasad/registreeritud elukaaslased, kes kasvatavad ühte või kahte 3–8-aastast last või kolme kuni kuut last, kellest ükski pole noorem kui 8-aastane. Muudatuse eesmärk on soodustada mõlema vanema tööturul osalemist. 3-aastastel lastel on võimalik käia lasteaias, mis võimaldab vanemal saada ravikindlustuskaitse tööturul osalemise kaudu. Veelgi enam, tööturul osalemine tagab kaitse ka muude riskide vastu – tagatud on nii pensionikindlustus kui ka töötuskindlustus. Väikelaste ja lasterikaste vanemate eest jätkab riik sotsiaalmaksu maksmist ka edaspidi. Nimetatud muudatus on kooskõlas Eesti sotsiaalkindlustussüsteemi põhimõtetega, kus õigused sotsiaalkaitsele on üldjuhul individuaalsed ega ole sõltuvuses teise (kindlustatud isiku) abikaasaks või registreeritud elukaaslaseks olemisest.

TTOS muudatuse eesmärgiks on täpsustada seaduse regulatsiooni, kui rakendub RaKS-is ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiir ehk anda tööandjatele võimalus sotsiaalmaksuvabastusega kompenseerida töötajatele hüvitise ülempiiri ja saamata jääva töötasu vahet. Sama muudatus on tehtud ka SMS-is, mis reguleerib FIE vabatahtliku haigushüvitise sotsiaalmaksuvabastust.

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millest esimeses kuues paragrahvis sätestatakse seaduste muudatused ning seitsmendas seaduse jõustumissätteid.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse PHS-i.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse PHS § 8 lõige 1 selliselt, et edaspidi otsustab Sotsiaalkindlustusamet perehüvitiste määramise või määramata jätmise 30 tööpäeva jooksul. Praegu kohaldub perehüvitise määramise otsustamisele sotsiaalseadustiku üldosa seaduse §-s 25 sätestatud tähtaeg – 10 tööpäeva. Perehüvitiste määramise tähtaega pikendatakse 10 tööpäevalt 30 tööpäevani, et tagada menetluse põhjalikkus ja teostatavus vähesema tööjõuga. Muudatus võimaldab Sotsiaalkindlustusametil koguda ja kontrollida vajalikke andmeid, vähendades vigade riski ja parandades otsuste kvaliteeti. See aitab paremini hallata kasvanud menetluskoormust ning tagada ühtlasem ja kvaliteetsem teenus, arvestades SKA vähenenud tööjõuressurssidega. Nendel juhtudel, mil perehüvitiste taotluse saab lahendada lühema tähtaja jooksul, seda ka tehakse.

Eelnõu § 1 punktiga 2 asendatakse PHS § 40 lõikes 1 sõna „kolmekordne“ sõnaga „kahekordne“. Muudatus tähendab, et vanemahüvitise ülempiiri arvutamisel võetakse aluseks õiguse tekkimisele eelnenud üle-eelmise kalendriaasta Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu senise kolmekordse suuruse asemel kahekordne suurus.

Vanemahüvitise ülempiiri vähendamine on kooskõlas riigi muutunud eelarveliste võimalustega, säilitades samas senise vanemahüvitise asendusmäära ja maksmise perioodi.. Samuti aitab muudatus vähendada lõhet hüvitist saavate kõrgemate ja madalamate sissetulekutega perede vahel.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse esiteks kehtetuks PHS § 40 lõige 5, mis seni välistas vanemahüvitise ülempiiri kohaldamise ema vanemahüvitisele, ning § 43 lõige 2, mis sätestas ema vanemahüvitise ülempiiri rakendamise vaid järjestikuste sündide korral. PHS § 40 lõige 6 on juba kehtetu alates 10.04.24 (PHS § 88 lg 9). Selle muudatuse eesmärk on ühtlustada vanemahüvitise määramise põhimõtted, kaotades erisused ema vanemahüvitisele kehtiva ülempiiri osas. Muudatusega ajutise töövõimetushüvitise määramises kõrvaldatakse senised piirangud ja erandid, mis välistasid ülempiiri kohaldamise ema vanemahüvitisele, tagades kõikidele vanematele võrdsed tingimused ning suurendades süsteemi õiglust ja läbipaistvust.

Näide 1 – ülempiiri arvutamine

Enne muudatust

Kaisa saab 2025. aastal lapse. Tema vanemahüvitise arvestusperioodi keskmine sotsiaalmaksuga maksustatav ühe kalendrikuu tulu on 4800 eurot. 2025. aastal on vanemahüvitise summa ülempiiri arvutamise aluseks lapse sünni aastast arvates üle-eelmise kalendriaasta Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu sotsiaalmaksuga maksustatava tulu kolmekordne suurus (5265 eurot). Kuigi tema vanemahüvitise ja -puhkuse periood kestab ka 2026. aastal, kui seadus muutub, siis vanemahüvitise summa suurust see ei mõjuta. Tema vanemahüvitise suurus on 4800 eurot.

Pärast muudatust

Kaisa saab 2026. aastal lapse. Tema vanemahüvitise arvestusperioodi keskmine sotsiaalmaksuga maksustatav ühe kalendrikuu tulu on 4800 eurot. 2026. aastal on

vanemahüvitise summa ülempiiri arvutamise aluseks lapse sünni aastast arvates üle-eelmise kalendriaasta Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu kahekordne suurus 3671 eurot. See ongi Kaisa vanemahüvitise suurus.

Näide 2 – ülempiiri kohaldamine järjestikuste sündide korral

Järjestikuste sündide korral kohaldub ülempiir vastavalt kehtivale seadusele.

Anna sai esimese lapse 2024. aastal ning tema vanemahüvitise suurust arvutati lähtuvalt vanemahüvitise arvestusperioodi keskmiselt sotsiaalmaksuga maksustatavalt ühe kalendrikuu tulult, mis oli 4800 eurot ning ülempiirina kehtis 2024. aastal ühe kalendrikuu keskmise sotsiaalmaksuga maksustatav tulu kolmekordne suurus (4733,53 eurot). Seega Anna vanemahüvitise suuruseks kujunes 4733,53 eurot.

Anna saab teise lapse 2026. aastal ning ta ei ole vahepeal teeninud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu ning on viibinud esimese lapsega vanemapuhkusel. Seega on Anna vanemahüvitise määramise aluseks enne esimese lapsega vanemapuhkusele jäämist teenitud töötasu. Kuna aga seaduses on muutunud ülempiiri arvutamise alus, siis on teise lapse puhul Anna vanemahüvitise suuruseks ühe kalendrikuu keskmise sotsiaalmaksuga maksustatav tulu kahekordne suurus 3671 eurot.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks ka PHS §-d 44, 46² ja 46³, mis reguleerisid vanemahüvitise ümberarvutamist juhul, kui vanemahüvitise saaja saab vanemahüvitise maksmise kuul sotsiaalmaksustatavat tulu enam kui pool hüvitise ülempiirist, ning vastavat teavitamise kohustust.

Töötamise piirangu kaotamine jagatava ja lapsendaja vanemahüvitise saamise ajal levendab vanemahüvitise ülempiiri vähendamist, sest võimaldab hüvitise suuruses kaotamata tulu teenimist jätkata. Seejuures on just kõrgepalgalistel inimestel võimalus ja motivatsioon tulu teenimist nt osalise kodutööna jätkata. Kontakti hoidmine tööturuga aitab vanematel säilitada oma tööalased oskused ja kvalifikatsioon, vähendades seeläbi tööhõivesse naasmise raskusi pärast vanemapuhkuse lõppu.

Muudatus lihtsustab kehtivat vanemahüvitise süsteemi, kaotades korra, mille järgi vanemahüvitis vähenes, kui sotsiaalmaksustatav tulu ületas poole hüvitise ülempiirist. See kord nõudis predeelt ja riigilt pidevat tulude jälgimist ja teavitamist, mis omakorda suurendas bürokraatiat ja tekitas lapsevanemates segadust. Muudatus vähendab vajadust pideva aruandluse järele ning muudab töö- ja pereelu ühildamise lihtsamaks.

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse PHS 5. peatüki 1. jagu rakendussätetega (§-d 63⁹ ja 63¹⁰).

Paragrahvis 63⁹ sätestatakse 2026. aasta vanemahüvitise ülempiiri arvutamise erisus. 2026. aasta ühe kalendrikuu vanemahüvitise ülempiiri arvutamise aluseks on lapse sünni aastast või lapsendaja vanemahüvitisele õiguse tekkimise aastast arvates üle-eelmise kalendriaasta Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu kahekordne suurus. Muudatuse kohaselt jääb ülempiiri arvutamise üldine alus samaks, kuid ülempiir väheneb ühe kalendrikuu kolmekordselt tulult kahekordsele nagu näeb ette ka PHS § 40 lõike 1 muudatus, mis jõustub 1. jaanuaril 2026. a. 2026. a vanemahüvitise ülempiiri arvutamiseks peab SKA aga rakendama juba uut reeglit. SKA avaldab 2026. aasta ülempiiri oma veebilehel 1. mail 2025. a. Varajane teavitamine annab peredele vajaliku ettevalmistusaja, et olla teadlik muudatustest ja kohaneda nendega.

Paragrahvis 63¹⁰ sätestatakse reeglid vanemahüvitise ülempiiri muudatuste rakendamise kohta. Vanemahüvitise ülempiiri muudatused, mis jõustuvad 1. jaanuaril 2026, rakenduvad

kõigile laste puhul, kelle eeldatav sünnitähtaeg või sünd toimub alates sellest kuupäevast, samuti lapsendaja vanemahüvitise saajatele, lähtudes kohtumääruse jõustumisest või hoolduspere lepingu sõlmimisest. Muudatused ei mõjuta vanemahüvitise suurust nende laste eest, kelle eeldatav või tegelik sünnitähtaeg on enne 01.01.2026 või kelle eest on määratud lapsendaja vanemahüvitis enne 01.01.2026. Muudatuse varasem jõustumine on vajalik, et Sotsiaalkindlustusamet saaks juba lapse planeeritava sünnikuupäeva alusel saata korrektsed vanemahüvitise pakkumused ja teha vanemahüvitise määramised, mis arvestavad nii lapse eeldatava kui ka tegeliku sünnikuupäevaga.

Näide 1

Kaisa lapse eeldatav sünnikuupäev on 27. detsembril 2025. Sel juhul määratakse ja makstakse Kaisale ema vanemahüvitis vastavalt sellele seadusele, mis kehtib eeldatava sünnikuupäeva ajal. Kui aga Kaisa laps sünnib hoopis 2. jaanuaril 2026, siis 1. jaanuaril 2026 jõustuva seadusemuudatuse järgi rakendatakse uus kord ainult jagatavale vanemahüvitisele, kuid ema vanemahüvitist makstakse ikka vastavalt eeldatavale sünnikuupäevale ehk 27. detsembril 2025 kehtiva seaduse järgi.

Näide 2

Anna lapse eeldatav sünnikuupäev on 5. jaanuaril 2026. Sel juhul määratakse ja makstakse Kaisale ema vanemahüvitist vastavalt sellele seadusele, mis kehtib eeldatava sünnikuupäeva ajal. Kui aga Kaisa laps sünnib hoopis 25. detsembril 2025, siis 1. jaanuaril 2026 jõustuva seadusemuudatuse järgi rakendatakse uus kord ainult ema vanemahüvitisele, kuid jagatavat vanemahüvitist makstakse ikka vastavalt sünnikuupäevale ehk 25. detsember 2025.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse PISTS-i.

PISTS-i § 2⁴ lõigete 1 ja 2 muudatusega pikendatakse SKA poolt puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse tegemise aega 15 tööpäevalt 30 tööpäevani kõikides vanusegruppides. Puude tuvastamise ekspertiisi tähtajad on püsinud pikalt samad ega võta tänaseks enam asjakohaselt arvesse ekspertiisiks olemasolevaid SKA tööjõuressursse.

Kehtiva seaduse kohaselt teeb SKA puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse 15 tööpäeva jooksul ekspertiisiks piisavate andmete olemasolust (lapsed, vanaduspensioniealised ja tööealised, kes taotleavad ainult puude tuvastamist). Juhul kui tööealine inimene on teinud töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamise ühistaotluse, siis teeb SKA otsuse 15 tööpäeva jooksul eksperdiarvamuse ja Töötukassa töövõime hindamise otsuse päevast arvates. Muudatuse tulemusel peab SKA tegema puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse 30 tööpäeva jooksul, millele lisandub [sotsiaalministri määruse nr 49](#) alusel sotsiaaltoetuse määramise või määramata jätmise otsus, mis tuleb teha kümne tööpäeva jooksul puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse tegemise päevast. Puude tuvastamise ja toetuse määramise aeg on seega praegu kokku 25 tööpäeva, mis pikeneb muudatuse kohaselt 40 tööpäevale.

Puude raskusastme tuvastamise otsuse tegemise maksimaalse võimaliku aja pikendamine on vajalik, sest arvestades puude raskusastme tuvastamise taotluse läbivaatamise keerukust ja piiratud tööjõuressursse, ei ole võimalik edaspidi puude raskusastet tuvastada 15 tööpäeva jooksul. Sarnaselt muudatusele puude tuvastamisel on juba kehtivas töövõimetoetuse seaduses sätestatud, et Töötukassa teeb töövõime hindamise otsuse 30 tööpäeva jooksul ja kümne tööpäeva jooksul töövõime hindamise otsuse päevast arvates töövõimetoetuse määramise otsuse.

Muudatuse tulemusel küll pikeneb inimese jaoks puude raskusastme tuvastamise aeg, kuid toetus määratakse puude raskusastme tuvastamise päevast, milleks loetakse päev, mil inimene on esitanud SKA-le (või Töötukassale) taotluse puude tuvastamiseks. Pikema menetlusaja tõttu võib pikeneda inimese teekond puude raskusastmega seotud abile (nt rehabilitatsiooniteenus, puude raskusastmega seotud soodustused), kuid terviseprobleemi ilmnedes on esmajärjekorras vajalik abi ja teenused inimesele kättesaadavad puude raskusastmest sõltumata.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse RaKS-i.

Eelnõu § 3 punktiga 1 täiendatakse RaKS § 54 lõike 1 sissejuhatava lauseosa pärast sõna „hüvitist“ sõnadega „arvestades käesolevas seaduses sätestatud ülempiiri“.

Muudatuse tulemusel rakendub Tervisekassa makstavale ajutise töövõimetuse hüvitisele ülempiir, mis põhineb samadel alustel PHS alusel makstava vanemahüvitise ülempiiriga. Ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri arvutamine on sätestatud RaKS §-s 55² ning vanemahüvitise ülempiiri arvutamine on sätestatud PHS §-s 40. Muudatuse eesmärk on ühtlustada sotsiaalkindlustushüvitiste (ema vanemahüvitis ja ajutise töövõimetuse hüvitis) saajatele sarnased ülempiirid.

Eelnõu § 3 punktiga 2 lisatakse § 54 lõiked 1¹ ja 1², eesmärgiga sätestada põhimõte, mille kohaselt Tervisekassa maksab kindlustatud isikule ajutise töövõimetuse hüvitist RaKS § 55² alusel arvutatud hüvitise ülempiiri ulatuses, kuid see ei kehti teatud kindlustusjuhtumite puhul. Kindlustusjuhtumite erandid, millele ülempiiri ei rakendata on:

- 1) kindlustatud isikult elundi või vereloome tüvirakkude eemaldamine teisele isikule raviotstarbeliseks ülekandmiseks, mille puhul raviv arst on määranud, et kindlustatud isik ei ole selle tõttu ajutiselt võimeline töötama oma töö- või ametikohal või jätkama oma ülesannete täitmist või majandus- või kutsetegevust. Erand on vajalik, et ei väheneks inimeste motivatsioon materiaalsetel kaalutlustel olla elundi või vereloome tüvirakkude doonoriks;
- 2) kindlustatud isiku töötamine tervishoiu ja tööohutuse seaduse ja § 12⁴ lõike 1 või § 12⁵ lõike 1 alusel. Tegemist on kindlustusjuhtumitega, mille korral pikaajalisel haiguslehel viibiv inimene pärast 60 haiguspäeva jätkab haiguslehe ajal tervisele kohandatud tingimustes töötamist ning kui rase ja emapuhkuse õigusega töötaja jätkab haiguslehe ajal kergemates ülesannetes töötamist. Sellisel juhul säilitab tööandja inimesele vähemalt 50% kindlustusjuhtumile eelnevast töötasust ja Tervisekassa maksab ülejäänud osas palgavahet. Mis tähendab, et tegemist on tööandja ja tervisekassa ühise panusega, et motiveerida pikaajaliselt tervise tõttu töölt eemal olevaid inimesi jätkama osalise ajaga või kergemates ülesannetes töötamist. Sellega ennetatakse inimeste tervise tõttu tööturul välja langemise ja püsiva töövõimetuse riske. Samuti on inimeste osalise ajaga või kergemates ülesannetes töötamise jätkamisel positiivne mõju tervisekassa eelarvekulude kokkuhoiule ja riigi maksutulule, võrreldes olukorraga, kus pikaajalise ajutise töövõimetuse vajadusega inimesed või rasedad jääksid pikaajaliselt – kuni 182 päevaks või kuni emapuhkuse alguseni haiguslehele ja kasutaksid haigushüvitist.

Eelnõu § 3 punktiga 3 lisatakse RaKS-i § 55², et sätestada ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri arvutamise alused ja Tervisekassa kodulehel ülempiiri avalikustamise tähtaeg.

Inimesele makstava ühe kalendripäeva ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiriks on kindlustusjuhtumi alguspäevale eelnenud üle-eelmise kalendriaasta Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu kahekordne suurus jagatud 30-ga. Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu suuruse arvutamiseks järgneva

kalendriaasta kohta, korrutatakse riikliku pensionikindlustuse seaduse § 13 lõike 3 alusel Vabariigi Valitsuse kinnitatud eelmise kalendriaasta isikustatud sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa keskmine suurus viiega ja saadud tulemus jagatakse 12-ga.

Tervisekassa võtab aluseks SKA arvatud ja veebilehel hiljemalt jooksva aasta 1. maiks avaldatud järgmise kalendriaasta ühe kalendrikuu hüvitise ülempiiri. Ei ole mõistlik tekitada kahte asutusse dubleerivaid arvutusmehhanisme. Seetõttu võtab Tervisekassa aluseks juba SKA poolt väljatöötatud arvutusmehhanismi tulemusel saadavad andmed. Tervisekassal ei ole vajalik nii pikk andmete avalikustamise aeg kui SKA-l. Pigem tekitaks liiga varajane ülempiiri avalikustamine inimestele lisaküsimusi, kuna see puudutab alles järgmisel aastal algavaid kindlustusjuhtumeid. Seetõttu avaldab Tervisekassa nimetatud ülempiiri oma kodulehel hiljemalt 1. detsembriks.

Inimese vaatest arvutatakse ülempiiri kindlustusjuhtumi toimumise aastal vastavalt RaKS §-le 55² ja kalendriaasta vahetumisel seda ümber ei vaadata. See tähendab, et arvatud ülempiir on sama kogu kindlustusjuhtumi (esmane leht ja järglehed) kestel.

Ülempiiri rakendamiseks Tervisekassa:

- 1) arvutab MTA andmete alusel välja isiku eelmise kalendriaasta sotsiaalmaksuga maksustatud keskmise kalendripäeva tulu;
- 2) arvutab saadud summast maha vastavalt kehtivale seadusele hüvitise määra 70% või 80%;
- 3) võrdleb saadud ühe kalendripäeva tulu ülempiiriga;
- 4) kui maksmisele kuuluv hüvitise ühe kalendripäeva tulu on väiksem või võrdne ülempiiriga, siis maksab hüvitise MTA sotsiaalmaksu andmete alusel.
- 5) kui maksmisele kuuluv hüvitise ühe kalendripäeva tulu on üle ülempiiri, siis maksab hüvitise päevamäära ülempiiri alusel;
- 6) hüvitiselt arvestatakse maha tulumaks.

Näide

2026. aastal on kuu ülempiir 3670,65 eurot ja ühe päeva ülempiir seega 122,36 (3670,65 : 30 = 122,36). Arst väljastas Marile haiguslehe pikkusega 20 kalendripäeva perioodiga 5.–24. jaanuar 2026. a.

Tervisekassa arvutab Marile alates 9. päevast haigushüvitise, rakendades ülempiiri järgmiselt:

- 1) haiguslehe 1.–3. kalendripäev on isiku omavastutuse päevad;
- 2) haiguslehe 4.–8. kalendripäeva eest maksab Marile haigushüvitist tööandja Mari viimase 6 kuu keskmise töötasu alusel (ülempiiri ei rakendata);
- 3) Tervisekassa hüvitab haiguslehe 9.–20. kalendripäeva eest kokku 12 päeva:
 - a. Mari 2025. a keskmine töötasu oli 5500 eurot kuus (aluseks MTA sotsiaalmaksuga maksustav tulu). Kalendripäeva keskmine tulu on $5500 : 30 = 183,33$ eur;
 - b. haigushüvitise määr on 70%, seega ühe kalendripäeva eest kuuluks Tervisekassa poolt hüvitamisele $183,33 \times 70\% = 128,33$ eur;
 - c. Tervisekassa võrdleb saadud päevamäära 2026. a haigushüvitise maksmise ülempiiriga 3670,65 eurot kuus ($3670,65 : 30 = 122,36$ eurot kalendripäevas);
 - d. eelmise kalendriaasta töötasu alusel arvatud ühe kalendripäeva tulu (arvestades haigushüvitise määra 70%) 128,33 eurot on suurem kui 2026. a haigushüvitise maksmise ülemmäär 122,36 eurot (vahe on 5,97 eurot). Seega võtab Tervisekassa Marile haigushüvitise maksmise aluseks ülempiiri 122,36 eur;

- e. Tervisekassa poolt hüvitatav haiguslehe kalendripäevade arv $12 \times 122,36 = 1468,32$ eur;
- f. hüvitiselt arvestatakse maha tulumaks $1468,32 - \text{tulumaks } 22\% = 1145,29$ eur;
- g. Tervisekassa maksab Marile haigushüvitist $1145,29$ eur.

Täna kehtiva seaduse korral, kui ülempiiri ei ole rakendatud saaks Mari Tervisekassalt 12 päeva eest hüvitist ca 56 eurot rohkem ($12 \text{ päeva} \times 128,33 \text{ eur}$) – tulumaks $22\% = 1201,17$ eur.

Eelnõu § 3 punktiga 4 täiendatakse paragrahvi 89 lõikega 31, järgmises sõnastuses: „(31) Käesoleva seaduse 2026. aasta 1. jaanuaril jõustunud muudatusi ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri osas rakendatakse alates 2026. aasta 1. jaanuarist toimunud kindlustusjuhtumite puhul avatud uutele töövõimetuslehtedele.“

Kuna seadus jõustub 1. jaanuaril 2026, on mõistlik, et ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri hakatakse rakendada pärast nimetatud kuupäeva toimunud kindlustusjuhtumitele. Seega, kui isik jääb töövõimetuslehele enne 1. jaanuari 2026, siis temale hüvitise ülempiiri ei rakendata.

Eelnõu §-ga 4 muudetakse RPKS-i.

RPKS-is pikendatakse SKA menetlusaega pensioniotsuse tegemiseks 15 tööpäevalt 30 tööpäevani.

Kehtiva seaduse kohaselt teeb SKA riikliku pensioni määramise või sellest keeldumise otsuse 15 tööpäeva jooksul. Arvestades SKA vähenenud tööjõuressurssi, ei ole võimalik kõiki menetlusi senise tähtajaga teha. Rohkem aega võtavad enamasti sooduspensionide menetlused, kuid ka töötamised kooperatiivides 90-ndatel aastatel, mille kohta dokumentide valideerimine ja menetlemine on aeganõudev. Seetõttu on põhjendatud pikendada pensioniavalduse lahendamise tähtaega selliselt, et pensioni määramise või mittemääramise otsus tehakse 30 tööpäeva jooksul arvates nõuetekohase pensioniavalduse esitamisest. Vastasel juhul tuleks saata pensionitaotlejatele massiliselt teateid menetlustähtaja pikendamise kohta, mis aga ei ole mõistlik ressursikasutus. Nendel juhtudel, mil pensioniavaldust saab lahendada lühema tähtaja jooksul, seda ka tehakse.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse SMS-i.

Eelnõu § 5 punktiga 1 täiendatakse SMS-i § 3 punkti 18 teise lausega, mis reguleerib FIE vabatahtliku haigushüvitise sotsiaalmaksuvabastust. Kehtiv SMS võimaldab FIE-l sotsiaalmaksuvabastusega maksta vabatahtlikku haigushüvitist. Muudatus on vajalik, et sotsiaalmaksuvabastus laieneks ka ülempiiriga tekkiva ajutise töövõimetuse hüvitise ja töötasu vahe kompenseerimiseks. Vt juurde TTOS selgitusi.

Eelnõu § 5 punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks SMS § 6 lõike 1 punkt 8. Sotsiaalmaksu maksmise erijuhtude loetelust jäetakse seega välja ravikindlustatud isiku ülalpeetav abikaasa/registreeritud elukaaslane, kes kasvatab vähemalt ühte alla 8-aastast last või 8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni või vähemalt kolme alla 16-aastast last. Kehtiva seaduse kohaselt makstakse nimetatud isikute eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa (13%). Riik jätkab lapsevanemate eest sotsiaalmaksu maksmist tagades mh ravikindlustuskaitse:

- a) alla 3-aastast last kasvatavale vanemale (SMS § 6 lg 1 p 1);
- b) kolme ja enam alla 19-aastast last kasvatavale vanemale kuni noorima lapse 8-aastaseks saamiseni (SMS § 6 lg 1 p 1¹);
- c) seitset või enam alla 19-aastast last kasvatavale vanemale (SMS § 6 lg 1 p 10).

Seega on kuni kahte last kasvatavate vanemate puhul mõjutatud need ravikindlustatud isiku mittetöötavad abikaasad/registreeritud elukaaslased, kelle noorim laps on saanud 3-aastaseks. Kehtiva seaduse kohaselt maksab riik sotsiaalmaksu edasi kuni noorima lapse 8-aastaseks saamiseni. Muudatusega lõpetatakse sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa maksmine varem (lapse 3-aastaseks saamisel). Kolme kuni kuue lapse kasvatamisel on mõjutatud isikud need, kelle noorim laps saab 8-aastaseks (või lõpetab esimese klassi). Kehtiva seaduse kohaselt maksab riik sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa edasi nii kaua, kui vähemalt kolm last on alla 16-aastased. Lapsevanemad, kelle eest riik muudatustest tulenevalt enam sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa ei maksa ja kellel seetõttu sellel alusel ravikindlustust ei ole, võivad samas kuuluda mõnda teise sihtrühma, kelle eest riik, avalik-õiguslik juriidiline isik, kohaliku omavalituse üksus või loomeliit maksab SMS § 6 mõne muu sätte alusel sotsiaalmaksu ja kellel seetõttu ravikindlustus säilib. Näiteks puudega isiku/lapse hooldaja eest maksab sotsiaalmaksu kohaliku omavalitsuse üksus (SMS § 6 lg 1¹).

Näide 1

Maril on kolm last: 2-aastane, 5-aastane ja 10-aastane. Mari eest tasub riik jätkuvalt ka peale eelnõu jõustumist sotsiaalmaksu selle tõttu, et tal on alla 3-aastane laps (SMS § 1 lg 1 p 1). Kui noorim laps saab 3-aastaseks ja Mari jätkuvalt ei tööta, jätkab riik tema eest sotsiaalmaksu tasumist seetõttu, et tal on kolm kuni 19-aastast last, kellest vähemalt üks on alla 8-aastane (SMS § 1 lg 1 p 1¹). Seega saab Mari riigi kulul ravikindlustuskaitse kuni ta noorim laps saab 8-aastaseks. Kehtiva seaduse alusel on ravikindlustuskaitse tagatud kuni vanima lapse 16-aastaseks saamiseni, seega tagaks riik ravikindlustuse veel kuus aastat. Kuna aga Mari noorim laps on 2-aastane, siis tagab riik talle ravikindlustuskaitse kuni noorima lapse 8-aastaseks saamiseni. Mistõttu antud näites toodud laste vanusevahede tõttu Mari olukord eelnõust tulenevalt ei muutu.

Näide 2

Maril on kolm last: 2-aastane, 4-aastane ja 8-aastane. Mari eest tasub riik jätkuvalt ka peale eelnõu jõustumist sotsiaalmaksu selle tõttu, et tal on alla 3-aastane laps (SMS § 1 lg 1 p 1). Kui noorim laps saab 3-aastaseks ja Mari jätkuvalt ei tööta, jätkab riik tema eest sotsiaalmaksu tasumist seetõttu, et tal on kolm alla 19-aastast last, kellest vähemalt üks on alla 8-aastane (SMS § 1 lg 1 p 1¹). Seega saab Mari riigi kulul ravikindlustuskaitse kuni ta noorim laps saab 8-aastaseks. See aeg saabub kuue aasta pärast. Kehtiva seaduse alusel oleks Mari saanud ravikindlustuse riigi kulul kuni vanima lapse 16-aastaseks saamiseni (SMS § 1 lg 1 p 8: vähemalt kolm alla 16-aastast last) ehk Maril oleks ravikindlustus tagatud veel lisaks kaheks aastaks.

Kui riik isiku eest enam sotsiaalmaksu ei maksa ja ta töötamise/ettevõtlusega tegelemise vms alusel ravikindlustuskaitse saamiseks samme astuda ei soovi, siis on võimalik Tervisekassaga sõlmida vabatahtlik kindlustusleping RaKS § 22 tingimustel. Kindlustusmakse suurus kuus on 13% eelmise kalendriaasta Eesti keskmisest kuupalgast (Statistikaameti poolt avaldatud). 2024. aastal on ühe kvartalimakse suurus 714,60 eurot (ehk ühes kuus 238,2 eurot). Vabatahtliku kindlustuslepingu saavad sõlmida nt need isikud, kes on olnud enne lepingu sõlmimist kahe aasta jooksul vähemalt 12 kuud kindlustatud riigi poolt sotsiaalmaksu maksmise, töötamise, ettevõtlusega tegelemise vm tõttu (RaKS § 22 lg 1 p 1). Samuti saab ravikindlustatud isik sõlmida vabatahtliku kindlustuslepingu enda ülalpeetava kasuks (RaKS § 22 lg 2), kui ta vastab RaKS-s toodud tingimustele. See tähendab, et lepingu saab sõlmida ka mittetöötava lapsevanema ülalpidaja.

Nende isikute ravikindlustuskaitse, kelle eest riik enam sotsiaalmaksu ei maksa, kestab peale sotsiaalmaksu maksmise lõpetamist veel ühe kuu (RaKS § 7 lg 2). Seega antud juhul on isikute ravikindlustuskaitse viimane päev 31. jaanuar 2026. a. Kui vabatahtlik kindlustusleping sõlmitakse sundkindlustuse kehtivuse ajal, siis hakkab kindlustuskaitse lepingu alusel kehtima eelmise kindlustuse lõppemisest ilma katkemata. Kui vabatahtlik leping sõlmida hiljem, siis kohaldub ühekuuline ooteaeg (RaKS § 24 lg 4).

Tervisekassa teavitab eelnõuga tehtavate muudatuste tõttu ravikindlustuskaitse kaotavaid isikuid ette (Tervisekassa seaduse § 2 lg 2 punkti 3¹ ja Vabariigi Valitsuse 05.01.2001. a määruse nr 1 „Tervisekassa põhikiri“ § 38¹ alusel).

Eelnõu § 5 punktiga 3 jäetakse vanemlusega seotud riigipoolse sotsiaalmaksu maksmise prioriteetsuse järjekorda reguleerivast sättest välja viide § 6 lõike 1 punktile 8 seoses selle kehtetuks tunnistamisega. Kuna punkt 8 oli prioriteetsuselt viimane, siis see ei mõjuta sotsiaalmaksu maksmise prioriteetsuse järjekorda.

Eelnõu § 5 punktiga 4 jäetakse sotsiaalmaksu määra suurust reguleerivast sättest välja viide § 6 lõike 1 punktile 8 seoses selle kehtetuks tunnistamisega.

Eelnõu §-g 6 muudetakse TTOS-i.

TTOS § 12³ lõiget 4 täiendatakse teise lausega, mille kohaselt RaKSis sätestatud ajutise töövõimetus hüvitise ülempiiri rakendumisel saab töandja ülempiiri rakendumisest tuleneva puuduoleva summa töötajale hüvitada, kuid peab arvestama, et vabatahtlik töövõimetushüvitis ei tohi koos makstava haigushüvitisega ületada töötaja keskmist töötasu. SMS § 3 punkti 3 kohaselt sotsiaalmaksuga ei maksustata SMS §-des 12² ja 12³ sätestatud tingimustele vastavat hüvitist ning sama seaduse § 13 lõikest 1 tulenevaid töandja kulutusi töötaja töötervishoiu ja tööohutuse tagamiseks. Muudatuse eesmärk on jätkata võimalust töandjal maksta vabatahtlikku töövõimetushüvitist sotsiaalmaksuvabastusega samal määral nagu kehtiva seaduse kohaselt.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt saab töandja kompenseerida töötajale temaga töölepingus kokku lepitud töötasu ja RaKS-i alusel võimaliku hüvitise määra vahe, mis haigushüvitise puhul tähendab, et töandja võib maksta töötajale juurde maksimaalselt 30% töötasust ja hooldushüvitise puhul maksimaalselt 20%. Sotsiaalmaksust on vabastatud töandja poolt täiendavalt makstav vabatahtlik hüvitis, mis ei ületa töötaja keskmist töötasu. Töandja saab vabatahtliku hüvitise arvutamisel lähtuda seaduses sätestatud protsendist ja töötasu andmetest ning kehtivast ülempiirist. Tervisekassa ei tohi töandjale väljastada andmeid inimese tulude kohta. Seetõttu saavad töandjad jätkata vaid senist praktikat, võttes aluseks enda makstava töötasu andmed.

Näiteks, 30-kalendripäevase haiguslehe (tööst vabastuse põhjusega 1 – haigestumine) puhul, kui töötaja keskmine kalendripäevatasu on 200 eurot, on töandjal võimalik maksta töötajale sotsiaalmaksuvabastusega juurde haigushüvitist:

- 1) 1–3 päeva eest kuni 100% ehk 600 eurot (3 päeva × 200 = 600);
- 2) 4–30 kalendripäeva eest kuni 30% ehk 1620 eurot (27 päeva × 200 × 30%);
- 3) kuna Tervisekassa makstav hüvitis on 70% ehk 140 eurot kalendripäevas ja rakendub ülempiir (2026. aastal 122,36), on töandjal võimalik hüvitada töötajale 70% ja ülempiiri vahe – 17,64 eurot kalendripäevas, ehk kokku 388,08 eurot (22 päeva × 17,64).

Antud näite puhul on töandjal võimalik töötajale sotsiaalmaksuvabastusega maksta vabatahtlikku haigushüvitist juurde kokku kuni 2608,08 eurot.

- 1) Tööandja arvutab kalendripäevatasu järgmiselt: keskmine kalendripäevatasu = 6 kuu töötasud, mis on sissenõutavaks muutunud: 6 kuu kalendripäevad – TLS § 19 alusel töölt eemal viibitud kalendripäevad. TTOS muudatusega on tööandjal võimalik ka ülempiiri rakendumisest tulenev puuduolev summa hüvitada sotsiaalmaksuvabastusega.

Samuti tekitatakse SMS-is vabatahtliku hüvitise maksmise võimalus FIE-le (vt eelnõu § 5 p 1).

Eelnõu §-s 7 sätestatakse seaduse jõustumine.

Eelnõu § 7 lõikes 1 sätestatakse, et seaduse § 1 punkt 1 ning §-d 2 ja 4 jõustuvad 1. jaanuaril 2025. a. Tegemist on menetlustähtaegade pikendamise muudatustega, mille rakendamiseks ei ole vaja pikemat üleminekuaga ning mis peaksid jõustuma asutuse uue eelarveaasta algusest.

Eelnõu § 7 lõikes 2 sätestatakse, et seaduse § 1 punkt 4 jõustub 2025. aasta 1. aprillil. Tegemist on rakendussätetega 2026. a vanemahüvitise ülempiiri arvutamiseks ja ülempiiri muudatuste rakendamiseks.

Eelnõu § 7 lõikes 3 sätestatakse, et seaduse § 1 punktid 2 ja 3 ning §-d 3, 5 ja 6 jõustuvad 1. jaanuaril 2026. a. Sellest kuupäevast alates hakkab kehtima uus vanemahüvitise ülempiiri suurus ning ülempiir kehtestatakse ka ema vanemahüvitisele ja ajutise töövõimetuse hüvitisele. Alates sellest kuupäevast ei maksa riik enam sotsiaalmaksu ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab ühte või kahte 3–8-aastast last või 3–8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni või kolme kuni kuut alla 16-aastast last, kellest ükski pole noorem kui 8-aastane.

Eelnõu kooskõla põhiseadusega

Eelnõuga ette nähtud muudatuste kohaselt vähendatakse vanemahüvitise ülempiiri ning kehtestatakse ülempiir ajutise töövõimetuse hüvitisele. Samuti kaotatakse ravikindlustuse tagamine riigi poolt ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab ühte või kahte 3–8-aastast last või 3–8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni või kolme kuni kuut alla 16-aastast last, kellest ükski pole noorem kui 8-aastane.

Kuna muudatuste tagajärjel muutub isikute olukord võrreldes varasemaga ebasoodsamaks, siis võib öelda, et riivatakse isikute õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtet, mis on kehtiva regulatsiooni osas tekkinud.

Õiguskindluse põhimõte, mis tuleneb õigusriigi põhimõttest, on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-s 10. Õiguskindlus hõlmab õigusselgust ja õiguspärase ootuse põhimõtet. See tähendab, et kehtivad õigusnormid peavad olema selged ja püsivad, võimaldades isikutel oma elu ja tegevusi planeerida. Riigikohtu otsuste valguses on kõnealused muudatused vastavuses PS §-st 10 tuleneva õigusriigi põhimõttega, mis omakorda hõlmab õiguskindluse põhimõtet. Vastavalt Riigikohtu otsusele kohtuasjas 3-4-1-20-04 ei tähenda õiguspärane ootus, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhted vastavalt muutunud oludele ümber kujundada. Seadusandjal on eelarve- ja maksukoormust puudutavates küsimustes ulatuslik otsustusõigus. Riigikohus on kohtuasjas nr 3-4-1-27-13 asunud seisukohale, et õiguspärase ootuse põhimõtet piirab demokraatia põhimõte. Otseselt või kaudselt rahva mandaadile tuginevad poliitilised organid on põhimõtteliselt õigustatud oma varasemaid valikuid ajakohastama, kui sellega ei kahjustata ülemäära kehtivat regulatsiooni usaldanud isikuid. Seega ei välista õiguspärane ootus õiguste piiramist või soodustuste

lõpetamist. Riigikohus on leidnud, et seadusandja võib õigussuhteid ümber kujundada, arvestades muutunud olusid ja avalikku huvi. Otsus reformide kohta on seadusandja pädevuses ja see on lubatav, kui see ei kahjusta ülemäära isikuid, kes on kehtivat normi usaldanud.

Samuti peab uue regulatsiooni jõustumiseks olema ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul normi adressaadid saavad oma tegevuse vajadusel ümber korraldada, ehk peab järgima *vacatio legis*'e põhimõtet. *Vacatio legis* on seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik ning piisava *vacatio legis*'e nõue on samuti osa PS §-s 10 tagatud õiguskindlusest. Riigikohus on leidnud, et õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt. Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja kindlustama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümberkorraldamiseks mõistlikul määral aega.

Vanemahüvitise ülempiiri muudatused

Nagu eespool viidatud, on Riigikohus leidnud, et riigieelarve koormus on arvestatav argument sotsiaalabi meetme ja suuruse ulatuse otsustamise osas. Seadusandjal on riigieelarvet puudutavates küsimustes ulatuslik otsustusõigus ning selle alla kuuluvad ka vanemahüvitise maksmise tingimustes tehtavad muudatused. Eelnõuga soovitakse säästa riigi rahalisi vahendeid ja jagada vanemahüvitisi ühetaolisemalt. Seadusandjal on õigus muuta vanemahüvitise süsteemi, et tagada riigieelarve jätkusuutlikkus ja õiglane jaotus hüvitise saajate vahel. Seega on muudatuste laiem eesmärk ühtlustada riiklikke hüvitisi, luua tasakaalustatum ja riigieelarvele jõukohasem sotsiaalkindlustussüsteem, kus kindlustuskaitse on individuaalne, hüved jagunevad õiglasemalt ning toetavad paremini töö- ja pereelu ühildamist. Samuti soovitakse ühtlustada erinevate vanemahüvitise liikide ülempiirid ning anda vanemapuhkusel viibijatele vabadus teenida täiendavat tulu ilma vanemahüvitise vähendamiseta. Nimetatud eesmärgi võib pidada legitiimseks eesmärgiks õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte riivele.

Vanemahüvitise ülempiiri muudatusi tasakaalustab vanemahüvitise mittevähendamine töise tulu teenimise korral. See aitab suurendada perede rahalist kindlustatust, võimaldades neil paremini katta igapäevaseid kulusi, tõsta töötamise motivatsiooni ning suurendada perede üldist heaolu.

Eelnõuga on vanemahüvitise ülempiiri muudatuste jõustumiseks nähtud ette aastane ülemineku-aeg, et vanemahüvitise tulevased taotlejad saaksid uue olukorraga kohaneda ja oma tegevusi selle järgi korraldada. Sellist aega võib pidada piisavaks *vacatio legis*'eks, arvestades et muudatus puudutab vaid vanemahüvitise tulevasi taotlejaid ning vanemahüvitist juba saavate isikute olukord sellest ei muutu.

Ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri muudatused

Põhiseadus ei sätesta, millistele konkreetsetele tingimustele peab vastama ravikindlustussüsteem ning selle kujundamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Eelnõuga soovitakse säästa riigi rahalisi vahendeid ja jagada ajutise töövõimetuse hüvitist õiglasemalt. Seadusandjal on õigus muuta ravikindlustussüsteemi, et tagada riigieelarve jätkusuutlikkus ja õiglane jaotus hüvitise saajate vahel. Muudatuste laiem eesmärk on ühtlustada riiklikke hüvitisi, luua tasakaalustatum ja riigieelarvele jõukohasem ravikindlustussüsteem, kus hüved jagunevad õiglasemalt. Nimetatud eesmärgi võib pidada legitiimseks eesmärgiks õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtte riivele.

Ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri seadmise muudatusi tasakaalustavad 15.05.2024 jõustunud TTOS muudatused, mille kohaselt tööandjal on võimalik maksta vabatahtlikku töövõimetushüvitist. Vastavalt TTOS §-le 12³ võib tööandja maksta töötajale töövõimetuslehe alusel lisaks TTOS § 12² alusel makstud haigushüvitisele ning ravikindlustuse seaduses või selle alusel antud määruses sätestatud kindlustusjuhtumi korral makstud töövõimetushüvitisele vabatahtlikku töövõimetushüvitist. Siinkohal on ainus piirang, et vabatahtlik töövõimetushüvitis ei tohi koos TTOS § 12² alusel makstava haigushüvitisega ületada töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel arvatud töötaja keskmist töötasu. Kui töötajale maksab töövõimetushüvitist Tervisekassa, siis arvutab tööandja maksimaalse vabatahtliku töövõimetushüvitise suuruse, lahutades töötaja keskmisest töötasust ravikindlustuse seaduses sätestatud töövõimetushüvitise protsendile vastava keskmise töötasu summa ja TTOS § 12² alusel makstava summa. Kui töövõimetushüvitise protsendile vastav keskmise töötasu summa ületab ajutise töövõimetushüvitise ülempiiri, siis saab tööandja vabatahtliku hüvitisega ülempiiri ületava osa töötajale kompenseerida sotsiaalmaksusoodustusega.

Ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri seadmine ei kehti siiski kõigi kindlustusjuhtumite puhul. RaKS § 54 täiendatakse uute lõigetega, mis näevad ette põhjendatud erandid, mil ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri ei rakendata. Erandid on ette nähtud elundi või vereloome tüvirakkude doonoriks olemise juhtidele (kindlustatud isik ei ole selle tõttu ajutiselt võimeline töötama oma töö- või ametikohal või jätkama oma ülesannete täitmist või majandus- või kutsetegevust) ning kindlustusjuhtumitele, mille korral pikaajalisel haiguslehel viibiv inimene pärast 60 haiguspäeva jätkab haiguslehe ajal tervisele kohandatud tingimustes töötamist ja kui rase ja emapuhkuse õigusega töötaja jätkab haiguslehe ajal kergemates ülesannetes töötamist. Sellisel juhul säilitab tööandja inimesele vähemalt 50% kindlustusjuhtumile eelnevast töötasust ja Tervisekassa maksab ülejäänud osas palgavahet. Mis tähendab, et tegemist on tööandja ja tervisekassa ühise panusega, et motiveerida pikaajaliselt tervise tõttu töölt eemal olevaid inimesi jätkama osalise ajaga või kergemates ülesannetes töötamist. Sellega ennetatakse inimeste tervise tõttu tööturult välja langemise ja püsiva töövõimetuse riske. Samuti on inimeste osalise ajaga või kergemates ülesannetes töötamise jätkamisel positiivne mõju tervisekassa eelarvekulude kokkuhoiule ja riigi maksutulule, võrreldes olukorraga, kus pikaajalise ajutise töövõimetuse vajadusega inimesed või rasedad jääksid pikaajaliselt – kuni 182 päevaks või kuni emapuhkuse alguseni haiguslehele ja kasutaksid haigushüvitist.

Eelnõuga on ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri muudatuste jõustumiseks nähtud ette aastane üleminekuaeg, et inimesed saaksid uue olukorraga piisavalt pika perioodi jooksul kohaneda. Sellist aega võib pidada piisavaks *vacatio legis*'eks, arvestades et muudatus puudutab vaid ajutise töövõimetuse hüvitise tulevasi taotlejaid ning seaduse jõustumise ajal juba hüvitist saavate isikute olukord sellest ei muutu.

Riigi makstava sotsiaalmaksu muudatused

Põhiseadus ei sätesta, millistele konkreetsetele tingimustele peab vastama tervisekindlustussüsteem ning selle kujundamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus. Majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine on seadusandja pädevuses. Selle alla kuuluvad ka riigi poolt ravikindlustuse tagamises tehtavad muudatused. Riigikohus on leidnud ka, et SMS § 6 lg 1 p-s 1 sätestatud hüvitis ei kuulu PS § 28 lõike 2 kaitsealasse, sest seda ei ole seatud sõltuvusse õigustatud isiku või tema pere majanduslikust olukorrast.¹ Seega on ka

¹ Riigikohtu 18.12.2019. a otsus nr [5-19-42](#), p 46

seetõttu taolise hüvitise kujundamisel seadusandjal avar otsustusõigus. Tegemist on hüvega, mida riik on jaganud isikutele sotsiaalpoliitilistel kaalutlustel.²

Antud juhul ei jäta riik muudatusest puudutatud isikuid ravikindlustusest ilma, sest kui mittetöötavad isikud kasutavad riigi abi töö leidmisel, mis on ka PS § 29 lõikes 2 toodud riigi kohustus ja nad võetakse töötuna arvele, siis tekib neil samuti õigus saada riigi poolt ravikindlustus. Põhiseadus ei sätesta, et muudatusest mõjutatud mittetöötavatele isikutele peaks riik tagama ravikindlustuse ilma, et nad otsiksid tööd ja astuksid endale ravikindlustuse saamiseks ka ise samme. Neile täiskasvanud isikutele, kelle töötamine on takistatud tervise või hoolduskohustuse täitmise tõttu, on ravikindlustuskaitse samuti tagatud: vähenenud või puuduva töövõimega isikud loetakse RaKSi alusel ravikindlustatutega võrdsustatud isikuteks, hoolduskohustusega isiku eest tasub ravikindlustusmaksleid kohalik omavalitsus. Lisaks on kõigile kättesaadav ka tasuta vältimatu arstiabi.

Samuti tagab riik ka edaspidi ravikindlustuse alla 3-aastase lapse vanemale ja paljulapselise pere vanemale, kelle noorim laps on alla 8-aastane. Kusjuures nimetatud vanematele on tagatud riigi poolt ka pensionikindlustus, sest nende eest makstakse ka sotsiaalmaksu pensionikindlustuse osa.

Põhiseadusest tulenev õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Regulatsiooni, mille kehtima jäämist kaitseb isiku õiguspärane ootus, on võimalik põhiseaduspäraselt muuta, kui muudatustel on eesmärk, mis kaalub üles isiku õiguspärase ootuse regulatsiooni kehtima jäämiseks. Riigi eelarveliste vahendite kokkuvõtteid on selliseks eesmärgiks. Samuti peab uue regulatsiooni jõustumiseks olema ette nähtud mõistlik aeg, mille jooksul normi adreessaadid saavad oma tegevuse vajadusel ümber korraldada.

Kõnealuse muudatuse eesmärk on hoida kokku riigi rahalisi vahendeid isikuid vähim riivaval moel ja ühtlasi viia riigipoolse sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa maksmise erandid kooskõlla töö- ja pereelu eesmärkidega ja muutnud peremudelitega. Töö- ja pereelu ühitamise eesmärgiks on muuhulgas toetada mõlema vanema tööturul püsimist. Samuti on see laiemalt kooskõlas sotsiaalkindlustusskeemides tehtud muudatustega, mis soodustavad töötamist ja tööturul püsimist (töövõimereform, ajutise töövõimetushüvitise saamise ajal osalise koormusega töötamise võimaldamine jms). Riik ei peaks soosima ravikindlustuse tagamisega tööturult eemalejäämist ja sellega ka väljajäämist ülejäänud sotsiaalkindlustussüsteemist (pensioni- ja töötuskindlustus).

Samuti on puudutatud isikutele kavas jätta aasta aega (eelnõu on kavas vastu võtta enne 2025. aasta algust, kõnealune muudatus omab isikutele mõju sisuliselt alates 1. veebruarist 2026. a, kui võtta arvesse ka ravikindlustuse garantiiaeg) muudatustega kohaneda, mis on piisavalt pikk aeg, et planeerida muudatusi oma elukorralduses (alustada nt tööotsinguid).

Eelnevat kokku võttes võib öelda, et eelnõuga kavandatavad muudatused on kooskõlas PS-iga, arvestades muudatuste eesmärki, muudatustega seotud avalikku huvi ja isikutele kavandatud kohanemisaega, mistõttu muudatustega saavutatav legitiimne kasu kaalub üles riivist tingitud kahju.

Eelnõu vastavus Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksile

² Samas

Eelnõu § 1 punktiga 3 (ema vanemahüvitisele ülempiiri kehtestamine), § 3 punktiga 3 (ajutise töövõimetuse hüvitisele ülempiiri kehtestamine) ja §-ga 5 (riigi poolt ravikindlustuse tagamise lõpetamine) kavandavad muudatused on kooskõlas Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga. Eesti on ennast seotuks lugenud mh haigushüvitise, emadushüvitise ning arstiabiga seotud õigustega.

Haigushüvitisele ja emadushüvitisele ülempiiri seadmist lubab sätestada koodeksi art 65 lõige 3. Kui hüvitisesaaja või tema ülalpidaja eelnev tööne tulu on võrdne või väiksem kui meesoskustöölise palk, ei pea täiendavaid arvutusi hüvitise piisavuse osas tegema. 2023. aasta brutopalgaks oli meesoskustöölisel 2193,79 eurot ja kui ülempiir oleks kehtinud samal aastal, oleks see olnud 2860,86 eurot, mistõttu täiendavat arvutust vastavuse tagamiseks teha ei ole vaja. Juhul kui meesoskustöölise palk peaks mingil põhjusel tõusma oluliselt kiiremini kui ülempiiri arvutamise aluseks olev keskmine tulu, tuleb vastavuse tagamiseks teha täiendavad arvutused koodeksi § 65 lõike 1 alusel.

Arstiabi osas annab koodeks lepinguriikidele valikuvõimaluse kaitstud isikute ringi valikuks olenevalt riigi ravikindlustussüsteemist (artikkel 9). Eesti on lähtunud artikkel 9 punktiga c sätestatud isikute ringist, mille alusel on kaitstavateks isikuteks elanike kategooriad, kes moodustavad vähemalt 50% kõikidest elanikest. Viimase avaldatud Eesti esitatud raporti alusel on kindlustatud 95,5% elanikkonnast (2022. andmete alusel).³ Kuna muudatusest mõjutatud isikute arv on väike (vt täpsemalt mõjuanalüüsist) ja neil on võimalik saada ravikindlustuskaitse edaspidi muul alusel (nt töötamine, tööotsingud või kuulumine mõnda muusse isikute gruppi, kelle riik või KOV tagab ravikindlustuskaitse), siis ei mõjuta antud muudatus kooskõla koodeksi artikliga 9.

4. Eelnõu terminoloogiat

Eelnõus ei kasutata uut terminoloogiat.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Ema vanemahüvitise ülempiiri seadmine on seotud Euroopa Ühenduste nõukogu [direktiiviga 92/85/EMÜ](#) rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja töötervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses). Nimetatud direktiivi artikkel 8 reguleerib naiste õigust raseduse ja sünnitusega seotud puhkusele, mis peab tulenevalt artikli 11 lõike 2 punktist b olema piisavalt tasustatud. Piisavaks loetakse tasu juhul, kui see on vähemalt võrdne tervislikel põhjustel töö katkestamisest saadava hüvitisega. Lisaks on riigil õigus sätestada hüvitistele ülempiir (art 11 lg 3). Kuivõrd eelnõuga kehtestatakse ema vanemahüvitisele ja ajutise töövõimetuse hüvitisele ühtne ülempiir, on eelnõu kooskõlas nimetatud direktiivi nõuetega.

Vanemahüvitise ülempiiri seadmine on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiviga 2019/1158](#), milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnustatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. Nimetatud direktiivi artikkel 5 reguleerib iga töötaja õigust vanemapuhkusele ning artikli 8 lõige 3 käsitleb hüvitise maksmist vanemapuhkuse ajal. Kuigi direktiivis ei ole sätestatud konkreetset hüvitise suurust, rõhutatakse vajadust tagada vanemapuhkusel olevatele vanematele piisav tasu või hüvitis, mis võimaldaks neil puhkust kasutada. Hüvitise määr peab olema piisav, et soodustada töö- ja pereelu tasakaalu. Seega on vanemahüvitise ülempiiri seadmine vastavuses direktiivi nõuetega.

³ Eesti raport on leitav Euroopa Nõukogu kodulehelt [1680ae13bd \(coe.int\)](https://coe.int)

Eelnõu § 1 punktiga 3 (ema vanemahüvitisele ülempiiri kehtestamine), § 3 punktiga 2 (ajutisele töövõimetuse hüvitisele ülempiiri kehtestamine) ja § 5 punktiga 1 (riigi poolt ravikindlustuse tagamise lõpetamine) kavandatavad muudatused on kooskõlas Euroopa sotsiaalkindlustuskoodeksiga. Eesti on ennast seotuks lugenud mh haigushüvitise ja emadushüvitise ning arstiabiga seotud õigustega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Vanemahüvitise ülempiiri vähendamine ning vanemahüvitise ajal töötamise piirangu kaotamine

Muudatustega võib eeldada mõju esinemist järgmistes valdkondades: sotsiaalne, sh demograafiline mõju, mõju majandusele ning mõju riigivalitsemisele.

6.1.1. Sotsiaalne, sh demograafiline mõju

2023. aastal sai jagatavat vanemahüvitist 29 296 lapsevanemat, neist 18,5% laste isad⁴ (2022. aastal oli isade osakaal 17,4%). Ema vanemahüvitist sai 12 150 isikut, isa vanemahüvitist sai 11 441 isikut ja lapsendaja vanemahüvitist 45 isikut. Vanemahüvitise ülempiiri vähendamise muudatusest on mõjutatud isikud, kelle teenitud tulud vanemahüvitise suuruse määramise aluseks oleval referentsperioodil ületavad üle-eelmise aasta kahekordset keskmist sotsiaalmaksuga maksustatud tulu. Jagatava vanemahüvitise saajatest moodustab sihtrühm hinnanguliselt 12%, mis on 2023. aasta jooksul 3500 isikut, neist 37% on mehed. Meeste seas on kõrgepalgalisi vanemahüvitise saajaid suhteliselt rohkem ning kõikidest meestest, kes saavad jagatavat vanemahüvitist, moodustab mõjutatud sihtrühm veerandi (26%), kõikidest naistest aga kümnendiku. Isa vanemahüvitise⁵ saajatest moodustab sihtrühm hinnanguliselt viiendiku (20%), mis on 2023. aasta näitel 2300 isikut. Ema vanemahüvitise saajatest moodustab sihtrühm hinnanguliselt kümnendiku, mis on 2023. aasta näitel ca 1200 ema.

Vanemahüvitise ülempiiri langetamise muudatus vähendab madalama ja kõrgema sissetulekuga perede hüvitise määra erinevust selliselt, et aitab kokku hoida riigi eelarvelisi vahendeid suurema õiglustunde loomise läbi ega mõjuta vaesust ühiskonnas. 2024. aasta vanemahüvitise ülempiir on 4733,53 eurot (kolm üle-eelmise aasta kuist keskmist sotsiaalmaksuga maksustatud tulu) ning alampiir 725 eurot, mis teeb 6,5-kordse erinevuse ning on suurem kui sissetulekute ebavõrdsus ühiskonnas (Statistikaameti andmetel oli 2022. aastal madalaima sissetulekukvintiil sissetulekute suhe kõrgeima sissetulekukvintiili sissetulekutega 5,4). Muudatuste jõustumisel väheneb erinevus minimaalse ja maksimaalse vanemahüvitise suuruse vahel 4,4 kordseks. Ema vanemahüvitisel ülempiiri pole – suurim väljamakstud ema vanemahüvitise suurus 2024. aastal on olnud 14 700 eurot. Ülempiiri kehtestamisega kaovad mitmekümnekordsed erinevused ema vanemahüvitise suuruses ning ühtlustuvad kõigi vanemahüvitise liikide ülempiirid.

Jagatava ja lapsendaja vanemahüvitise saamise ajal on võimalik ka teenida tulu. 2024. aasta maikuu seisuga teenis 24% jagatava vanemahüvitise saajatest hüvitise saamisega samaaegselt ka sotsiaalmaksuga maksustatud tulu ehk töötas. See on keskmiselt 3500 isikut kuus, 1600 naist ja 1900 meest. Vanemahüvitise ajal tulu teenimisel on märkimisväärsed erinevused meeste ja

⁴ Statistikaameti tabel SK23: VANEMAHÜVITIST SAAVAD ISIKUD AASTAS

⁵ Erinevat liiki vanemahüvitise saajaid ei saa kokku liita, sest näiteks isa vanemahüvitise saaja võis samal aastal olla ka jagatava vanemahüvitise saaja. Sama on ema vanemahüvitisega. Isa vanemahüvitist on võimalik saada ka ühel samasoolisel vanemal, kes ei ole lapse ema, seetõttu on isa vanemahüvitise saajate seas ka üksikud naised.

naiste käitumises – kui emadest töötab 13%, siis isadest 72%. Vanemahüvitise saamise ajal töötamist ning ka isade osakaalu kasvu vanemahüvitise saajate seas on soodustanud 1. märtsil 2018 kehtima hakanud hüppeliselt suurenenud sissetulekupiir⁶, millest vanemahüvitist töötamise korral ei vähendata. Kui sissetulekupiir oli töötasu alammäär, töötas ca kümnendik vanemahüvitise saajatest (50% isadest ja 6% emadest). Kindlasti on vanemahüvitise ajal töötamise populaarsuses rolli mänginud ka pärast koroonakriisi suurenenud kaugtöö võimalused, mis võimaldavad kodus olles lapse eest hoolitsemist ja töötamist kombineerida.

SKA registriandmed näitavad, et üle kehtestatud sissetulekupiiri teenivad viiendik töötavat vanemahüvitise saajat, neist valdav enamik (90%) on mehed. SKA tähelepanekute kohaselt on vanemahüvitise saajad muutnud oma töösuhte vormi (oma ettevõttes dividenditasu, VÕS leping jne), et tagada vanemahüvitise saamise ajal töötamise võimalus ilma vanemahüvitist vähendamata. Seadusemuudatuse jõustumise korral ei pea pered enam kombineerima ja uusi lahendusi töösuhte osas „välja mõtlema“, vaid saavad jätkata sotsiaalmaksuga maksustatava tulu saamist olenemata vanemahüvitise saamisest, samuti ei vähene nende vanemahüvitise suurus töötamise tõttu. Ka Eesti Rakendusuuringu Keskus CentARi läbiviidud intervjuude⁷ käigus tõid lapsevanemad välja, et teenitava töötasu piir võiks olla kõrgem. Selle idee taga on tunnetus, et vanemahüvitise saamise ajal töötamine on inimese enda panus ja töö, mille eest saadava tasu tõttu tagasimaksud riigile pole õiglased. Samuti teeb muudatus vanemahüvitise süsteemi inimeste jaoks lihtsamaks ning vähendab nii isikute kui SKA asjaajamise koormust.

Vanemahüvitise saamise ajal töötamise piiri kaotamise ebasoovitavate mõjude risk on see, et suureneb nende perede arv, kes sissetulekute maksimeerimise eesmärgil vahetavad vanemahüvitise isale, kuid lapse ema tööle ei hakka ja jääb seega ilma ravikindlustuskaitseta, kui see talle muud moodi pole tagatud. Samas on töötamise sissetulekupiir, millest alates vanemahüvitist ei vähendata, juba täna väga kõrge ning peredel on võimalus vanemahüvitise saamist peatada ja jätkata ning nii on saanud pered juba täna soovi korral töötamise piirist kõrgemaid sissetulekuid teenida. Intervjuude analüüs näitas perede otsuste tagamaade variatiivsust vanemahüvitise jagamiseks – perega koos ühise aja veetmine, töö- ja pereelu kombineerimine lähtuvalt mõlema vanema karjäärist ja soov võrdselt lapsega aega veeta ning koduse majapidamise ja lastega seotud koormust jagada. Ligi pooled emadest, kelle lapse isa saab vanemahüvitist, töötavad. Ebasoovitavate mõjude riski leevendab vanemahüvitise ülempiiri langetamine, sest täna on just kõrgepalgalised mehed need, kes vanemahüvitist lapse emaga jagavad ning pere kogutulused arvestades ei pruugi madalama vanemahüvitise lae tõttu olla kasulik vanemahüvitise isale vormistamine ka siis, kui vanemahüvitist enam ei vähendata. Umbes 75% emadest on enne lapse sündi kehtiv töösuhe ning isa vanemahüvitise saamise korral peab ema tööle naasma, sest vanemapuhkust koos sellega kaasnevate hüvedega on õigustatud saama vaid üks vanematest. Seega võib muudatuse mõju pidada perede otsustele vanemahüvitist jagada väheoluliseks ning eeldatavasti selliste perede arv ja osakaal vanemahüvitise saajate seas oluliselt ei suurene ning isade osakaal vanemahüvitise saajate seas jätkab kasvu sarnases tempos kui viimastel aastatel.

Seaduseelnõu ebasoovitava mõju riskiks on veel võimalik mõju sündide arvule, sest igasugused muudatused perepoliitikas, mis perede hüvesid vähendavad, loovad peredes teatavat ebakindlust. Statistikaameti väljavõtte sündide ja sissetulekute järgi näitas, et lapse saamise tõenäosus on suurem neis peedes, kus sissetulekud on kasvanud. Sellest võib eeldada, et pered püüavad võimalusel enne lapse saamist teenida välja võimalikult kõrge vanemahüvitise. Samas

⁶ Varem oli võimalik vanemahüvitise maksmise kuul teenida töist tulu vaid eelmise kalendriaasta 1. jaanuaril kehtinud töötasu alammäära ulatuses.

⁷ Uuringu valimisse kuulusid pered, kus isa võttis jagatavat osa vanemahüvitisest 2020. aastal või hiljem. Intervjueeriti kokku 20 pere. Uuringu raport avaldatakse Sotsiaalministeeriumi kodulehel sügisel 2024.

mõjutab antud muudatus keskmiselt paremini hakkamasaavat osa lapsevanematest ja ka kehtestatav vanemahüvitise ülempiir jääb suhteliselt kõrgeks. Võib eeldada, et vanemahüvitise vähendamine ei mõjuta perede majanduslikku olukorda sedavõrd, et loob olulisi takistusi lapse saamisel. Nõnda kõrge sissetulekuga vanematel on enamasti suuremad säästud ja võimalus investeerida, et soovi korral ka lapse kasvatamise kõrvalt varasemat elustandardit hoida. Kuna muudatus puudutab kõrgepalgalisi lapsevanemaid, puudub mõju ka absoluutsele ja suhtelisele vaesusele.

Vanemahüvitise ülempiiri vähendamise mõju sündimusele tõise tulu teenimise korral on vähene ja pigem positiivne, sest võimaldab mõlemal vanemal majandusliku olukorra parandamiseks töötada ilma, et vanemahüvitis sellest väheneks.

6.1.2. Mõju majandusele

Vanemahüvitise ülempiiri vähendamine mõjutab sihtrühma majanduslikku olukorda, sest kui vanemahüvitise määramise aluseks olevad teenitud tulud ületavad uut ülempiiri, saab määratud hüvitise suurus olema kuni 1/3 võrra väiksem võrreldes kehtivaga. Samas on tegu hea tööturu positsiooniga professionaalset karjääri omavate lapsevanematega, kellest ca 45% töötab samaaegselt vanemahüvitise saamisega, mis tähendab, et lisaks vanemahüvitisele koosneb sissetulek pea pooltel juhtudel ka teisest tulust. Vanemahüvitise mittevähendamine tõise tulu teenimise korral kompenseerib vanemahüvitise ülempiiri langetamise, sest võimaldab vanemahüvitise saamise ajal suuremaid sissetulekuid teenida ning säilitada kõrgepalgalistel elatustase vaatamata sellele, et nende asendussissetulek ei pruugi vastata varasematele sissetulekutele, kuna vanemahüvitisel on varasemast madalam ülempiir. Eesti Tööjõu-uuringu andmed näitavad, et üle uue ülempiiri teenivad väikelapsevanemad on 68% kõrgharidusega. Võrdluseks kogu tööealises elanikkonnas on kõrgharidusega isikute määr 30%. Kaugtöö tegijaid on kogu elanikkonnast 26%, kuid üle uue ülempiiri teenivatest väikelapsevanematest 50%.

Seega arvestades perede sissetulekuid ja võimalusi ning ka seda, et tulu teenimise piirang vanemahüvitise ajal kaotatakse, saavad need pered ka väiksema vanemahüvitisega endiselt keskmisest paremini hakkama ning mõju ulatus nende toimetulekule on väike. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna tegu on igakuise toetusega.

Muudatustega kaasnevat ebasoovitavate mõjude riski aitab leevendada etteteatamisaeg ja üleminekuperiood, sest ühegi juba määratud vanemahüvitise saaja hüvitist ei vähendata ning muudatus rakendub vaid uutele saajatele. Seaduse jõustumise etteteatamine annab piisavalt aega avalikkuse teavitamiseks ja aitab kõrgepalgalistel pereplaneerivatel lapsevanematel muudatusega kohaneda.

Vanemahüvitise mittevähendamine samaaegse tõise tulu teenimise korral mõjutab märkimisväärselt nende perede sissetulekut ja majanduslikku toimetulekut, kellel on soov ja võimalus vanemahüvitise saamise ajal töötada ning teenida üle täna kehtiva sissetulekupiiri. Andmed näitavad, et vanemahüvitise saamise ajal töötavad eelkõige kõrgema sissetulekuga lapsevanemad ja eelkõige laste isad, kes teenivad oma määratud vanemahüvitise suuruselt vaid saja euro võrra väiksemat töötasu. Vanemahüvitise saamise ajal töötavate emade keskmine töötasu on ligi poole võrra väiksem kui nende keskmine vanemahüvitis, mis viitab pigem osaajaga töötamisele või tööampsudele.

Tabel 1. Vanemahüvitise ajal töötavate emade ja isade vanemahüvitise suurus ja keskmine töötasu 2023. aastal*

		Naised	Mehed
Vanemahüvitise ajal mittetöötav	Määratud vanemahüvitise suurus	1 338 €	2 045 €
	Määratud vanemahüvitise suurus	1 726 €	2 148 €
Vanemahüvitise ajal töötav	Töötasu	971 €	2 061 €
	Kokku sissetulekud, kui isik saab vanemahüvitist ja töötab	2 697 €	4 209 €

*sotsiaalmaksuga maksustatud tulu

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Kõigist vanemahüvitise saamise ajal töötavatest lapsevanematest ca pooltel juhtudel on teenitud tulu kehtiva töötamise piiri läheduses (1800–2367 eurot), mis viitab teenitud tulude optimeerimisele töötamise piiri järgi ning võib eeldada, et seadusemuudatus mõjutab just neid töötavaid vanemahüvitise saajaid (78% neist mehed) senisega võrreldes suuremaid tulusid teenima.

6.1.3. Mõju riigivalitsemisele

Seaduseelnõu muudatus mõjutab SKA töökorraldust, sest kaob vanemahüvitise enammaksete menetluste arv, vanemahüvitise enammaksete ja vanemahüvitise vähendamise seotud vaided ning pöördumised, mis on seotud vanemahüvitise perioodil tulu teenimise küsimustega ning tulu tõendite esitamisega. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, sest tegu on igakuise toetusega. Ühekordsete arendustena näeb SKA ette vanemahüvitise kalkulaatori, väljamakseteatiste, otsuste, universaalmenetluste ning ametnikurakenduse muudatusi, mille mõju ulatus ja sagedus SKA töötöökoormusele on väikesed. Kuna muudatus puudutab ühe riigiasutuse tööprotsesse, on kokkuvõttes tegu väheolulise mõjuga riigivalitsemisele.

6.2. Muudatus mitte maksta ülalpeetava abikaasa/registreeritud elukaaslase eest sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa (13%)

6.2.1. Sotsiaalne mõju

Tervisekassa andmetel on ülalpeetavaid abikaasasid/registreeritud elukaaslasi, kelle eest riik maksab sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa juuli 2024. seisuga 1051 isikut, neist 90% on naised ning valdav osa (90%) on vanuses 30–49. SKA lapsetoetuse saajate andmed näitavad, et 33%-l neist on üks laps, 52%-l kaks last ja 15%-l kolm last. Kõikidest ravikindlustatud isikutest moodustab sihtrühm 0,08% ning kõigist riigi poolt kindlustatud isikutest 2%.

Kindlustatul võib olla samal ajal mitu kehtivat kindlustuse liiki, kuid need on isikud, kellel teised kehtivad ravikindlustuse liigid puuduvad, mis tähendab, et seadusemuudatuse korral kaotab see sihtrühm ravikindlustuskaitse ning ravikindlustust omamata peab inimene tekkivad ravikulud ise tasuma. Seega puudutab muudatus sihtrühma õigust sotsiaalsele kaitsele. Mõju ulatus sihtrühmale on suur, sest tähendab muutusi inimeste käitumises võrreldes varasemaga ning see eeldab sihiteadlikku kohanemist. Nendel inimestel on võimalus minna Töötukassasse tööd otsima, asuda tööle või sõlmida Tervisekassaga vabatahtlik kindlustusleping. Võib eeldada, et esimesel aastal ca pooled sihtrühmast pöörduvad Töötukassa poole, ca veerand läheb tööle ning 15% ostavad kindlustuse. Järgnevatel aastatel suureneb tööle minejate proportsioon Töötukassasse pöördunud inimeste arvelt.

Muudatuse ebasoovitatavate mõjude riskiks on see, et need inimesed ei tee midagi ravikindlustuskaitse saamiseks, kuid eeldatavasti on tegu siiski väikese osaga (10%) isikutest esimesel aastal ning ajaga nende osakaal ka väheneb ning vabatahtliku kindlustuse ostjate arv suureneb. Ebasoovitatavate mõjude riski leevendab SKA ja Tervisekassa teavitustöö muudatustest ning isiku personaalne teavitamine ravikindlustuskaitse puudumisest juba ennetavalt pärast seadusemuudatuste vastuvõtmist ning 2025. aasta sügisel, kui Tervisekassa annab informatsiooni vabatahtliku kindlustuslepingu sõlmimise kohta. Seega jääb inimestel aega muudatustega kohanemiseks.

6.2.2. Mõju riigivalitsemisele

Muudatus mõjutab SKA, Tervisekassa ja Töötukassa tööd. Suureneb Tervisekassa töökoormus: muudatustega kaasneb selgitustöö, teavitustöö ning arvestada tuleb ka vabatahtliku lepingute haldamise peale kuluvat ressursi, mis hetkel on käsitöö. Täna tegeleb vabatahtliku lepingu haldamisega igapäevaselt kokku kaks Tervisekassa töötajat. Tuleb arvestata u 30% administratiivse töö kasvuga vabatahtliku lepingu haldamise kogu protsessi juures.

Arvestades mittetöötavate abikaasade poolt ravikindlustuse saamiseks tehtud taotluste väikest hulka kuus (nt 2024. I poolaasta 6 taotlust) ning seda, et sotsiaalmaksu maksmise lõpetamised toimuvad automaatselt, ei ole muudatusel eraldi mõju SKA töötajate koormusele. SKA töökoormust suurendab vähesel määral isikute teavitamine ravikindlustuskaitse lõppemisest..

Sihtrühma pöördumine Töötukassa poole mõjutab Töötukassa töökoormust. Tegemine on eeldatavasti väikse mõjuga arvestades sihtrühma suurust (esimesel aastal ca 500 inimest, järgnevatel aastatel nende arv väheneb tööle minejate arvelt) ning seda, et Töötukassasse pöörduvad isikud hajusalt aja jooksul, mida toetab ennetav teavitustöö.

6.3. Menetlustähtaegade pikendamine

- a. Muudatusega pikendatakse perehüvitiste menetlemise tähtaega 10 tööpäevalt 30 tööpäevani.
- b. Muudatusega pikendatakse puude raskusastme tuvastamise või selle tuvastamata jätmise otsuse tegemise aega 15 tööpäevalt 30 tööpäevani kõigi vanuserühmade puhul, mis koos toetuse määramise või määramata jätmise otsusega teeb kokku menetlusajaks kuni 40 tööpäeva
- c. Muudatusega pikendatakse pensioniavalduse menetlemise tähtaega 15 tööpäevalt 30 tööpäevani.

6.3.1. Sotsiaalne mõju

a. Perehüvitiste menetlusajad
2024. aasta I poolaasta seisuga sai SKA Riikliku Sotsiaalkindlustuse aruande andmetel perehüvitisi 163 120 pere. Perehüvitiste menetlemise tähtaja 10 tööpäevalt 30 tööpäevani pikendamisel perehüvitiste saajate vaates olulist sotsiaalset mõju pole, sest muudatus ei mõjuta hüvitise maksmise tähtaega, küll aga paraneb menetluse kvaliteet. Kehtivalt on isik SKA väljamakseid arvestades ka nn ooterežiimil, kus talle on määramine juba tehtud ja otsus hüvitise saajale teada, aga hüvitise maksmise päev ei ole veel saabunud. Menetlemistähtaja pikenedamine tähendab perehüvitise saaja ehk kliendi vaatest, et määramise otsust tuleb pikemalt oodata, kuid positiivseks mõjuks on parem menetluse kvaliteet, sest menetlejal jääb piisavalt aega, et teha

täiendavaid andmekontrolle ja kontrollida vastavust tingimustele arvestades ka perehüvitiste keerukust ja vanematevahelist hüvitiste paindlikkust ja informeeritust.

b. Puude menetlusajad

Puude raskusastme tuvastamisega tegeleb SKA teenuste osakonna ekspertiisitalitus. Puude raskusastme tuvastamiseks hindab ekspertarst taotluse ja terviseandmete põhjal, kas ja millise raskusastme ning funktsiooni kõrvalekaldega (puude liigiga) puue inimesel on. Töö, mis ei eelda ekspertarsti eriteadmiseid, teeb ära peaspetsialist. Ekspertiis on dokumendipõhine ja toimub taotluses märgitud asjaolude, e-tervise infosüsteemi kantud terviseandmete ja muude esitatud tõendite (nt audiogrammid, glükosensori näidud jms) alusel. Puude raskusastme tuvastamisel hinnatakse tegutsemispiirangute esinemist ja kõrvalabi vajadust⁸. Tööealise inimese töövõime hindamise ja puude tuvastamise ühistaotluse korral teeb SKA enamikel juhtudel puude raskusastme tuvastamise otsuse Töötukassa eksperthinnangu alusel.

Puude tuvastamise ekspertiiside tähtajad ei vasta enam tänases riigieelarve olukorras SKA võimalusele tööjõudu palgata, mistõttu on vajalik menetlusaega pikendada. Praegu peab SKA tegema otsuse 15 tööpäeva jooksul piisavate andmete olemasolust (lisandub 10 tööpäeva toetuse otsuse tegemiseks), kuid uue korra kohaselt pikendatakse see aeg 30 tööpäevani, millele lisandub sotsiaaltoetuse määramise otsuse tegemise aeg 10 tööpäeva pärast puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse tegemist. Muudatuse eesmärk on arvestada menetluse keerukust ja piiratud tööjõuressursse, sest praegu on keskmine menetlusaeg 20,6 päeva (2024. a kuue kuu keskmine) ja väheneva tööjõuressursiga ei ole alates 2025. a algusest võimalik puude raskusastet tuvastada ja toetust määrata 25 tööpäeva jooksul (15+10 tööpäeva). 2023. aastal menetlesid 21 ametnikku kokku 57 465 taotlust (5200 lapse, 35 330 tööealise ja 16 935 vanaduspensionialise), mis teeb ühe ametniku kohta 2736 taotlust aastas. Lisaks peavad ekspertiisitalituse arstid koostama arvamusi ka teiste teenuste jaoks (nt töövõimetuspension EL lepingupartneritele), mis moodustab umbes 5% nende töökoormusest (2023. a 484 arvamust) ja menetlejad koondavad ka nende menetluste jaoks vajalikke dokumente või hangivad lisainfot.

Puude raskusastme taotleja jaoks pikeneb otsuse saamise aeg. Kuigi muudatus pikendab puude raskusastme tuvastamise aega, jääb toetuse määramise alguskuupäevaks päev, mil inimene esitab taotluse. Seega ei kaota inimesed pikema menetlusaja tõttu oma toetuse suuruses. Pikem menetlusaeg võib viivitada puude raskusastmega seotud teenuste, nagu rehabilitatsioon, kättesaadavust, kuid esmased terviseprobleemidega seotud teenused jäävad inimesele kättesaadavaks sõltumata puude raskusastme määramisest.

c. Pensioni menetlusajad

Pensioni saamiseks tuleb inimesel esitada avaldus koos vajalike dokumentidega SKAle. Kehtiva seaduse järgi peab SKA tegema riikliku pensioni määramise või sellest keeldumise otsuse 15 tööpäeva jooksul, kuid see tähtaeg ei ole alati piisav. Pensionidokumentide hindamine ja menetlemine võib võtta rohkem aega, kui tegemist on eripensionide või 1990-nendate töötamist tõendavate dokumentidega eraettevõtluses. Samuti võivad viivitusi põhjustada laste kasvatamise eest pensionilisade määramise küsimused, mis nõuavad teise vanema nõusolekut. Seetõttu on põhjendatud pikendada pensioniavalduse lahendamise tähtaega 30 tööpäevani alates nõuetekohase avalduse esitamisest. Pikem tähtaeg aitab säästa tööjõuressursi ja vähendada vajadust massiliste tähtaegade pikendamise teadete saatmiseks. Pensionitaotlejatele

⁸ Puude raskusastme tuvastamisel hinnatakse tegutsemispiirangute esinemist ja kõrvalabi vajadust järgmistel põhitegevustel: söömine, ravitoimingud, hügieenitoimingud, riietumine, liikumine ja suhtlemine.

ei põhjusta see probleeme, kui nad on teadlikud uuest tähtjast ja sellega arvestavad. Kui pensioniavalendus on võimalik lahendada kiiremini, tehakse seda ka lühema tähtaja jooksul.

6.3.2. Mõju riigivalitsemisele

a. Perekülvitiste menetlusajad

Tänane 10-tööpäevane menetlustähtaeg ei vasta SKA hinnangul menetluseks vajalikule ajale, arvestades täna kehtivate hüvitiste keerukust ja vanemahtevahelist hüvitiste paindlikkust ja informeeritust, mistõttu vajab hüvitiste määramine täiendavaid andmekontrolle ja vastavust tingimustele. Menetlustähtaja pikendamine annab võimaluse ilma hüvitistähtaega pikendamata menetluse tähtaegselt läbi viia. 30-tööpäevane menetlustähtaeg annab võimaluse SKA-le paindlikumalt tööülesandeid jaotada ja menetleda, tagada parem kvaliteedi menetlusele (kiirustamisest tulenevad vead on minimaliseeritud), prioriseerida ülesandeid sisu järgi, mitte saabunud tähtaega silmas pidades. Muudatus võimaldab anda lisaressursi kuu lõppu, mil kontrollpäringuid uue väljamakse eelselt on rohkem. SKA on hinnanud ressursikulu kokkuhoiduks 1 ametikoha (perekülvitiste peaspetsialist). Mõju esinemise sagedus on hinnanguliselt keskmine, sest perekülvitiste uusi määramisi on aastas ca 45 000.

b. Puude menetlusajad

Puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse tegemise pikenedamine ei muuda SKA tööprotsesside sisu, kuid edaspidi tuleb taotlused läbi vaadata ja otsused teha väiksema tööjõuressurssiga, mille tõttu on menetlemiseks ette nähtud pikem aeg. Seega TOOB tööjõukulude vähendamine kaasa puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise otsuse tegemise tähtaja pikenedamine. Taotluste esitamise kõrgperioodidel ei ole võimalik vähendanud tööjõuga enam taotluseid menetleda tänase 15 tööpäeva jooksul. SKA hinnangul toob kolme menetleja tööjõukulu kokkuhoidmine (alates 2025. aastast 69 000 eurot aastas) kaasa puude tuvastamise ja puudetoetuste otsuste tegemise pikenedamine, mõju riigieelarvele on positiivne. Mõju esinemise sagedus on hinnanguliselt keskmine, sest puudeotsuste taotlusi on aastas ca 57 000⁹.

c. Pensioni menetlusajad

Kuu lõpus tehtud otsused tekitavad isikutes täna ebaõige ootuse, et pensioni väljamakse tehakse veel jooksval kuul, kuna määramise otsus on tehtud. Tehniliselt ei ole selliste määramiste osas SKA-l võimalik antud hüvitiste määramist välja maksta järgmise kuu massmakse päeval vaid alles vahemaksena. Seega võib muudatus vähendada antud teemadel klientide pahameelest tingitud pöördumisi (töökoormus mõnevõrra väheneb). Pikem menetlustähtaeg annab SKA-le võimaluse ka paindlikumalt tööülesandeid jaotada ehk seadusemuudatuse mõju on pigem positiivne. 2023. aastal oli uusi pensioni määramisi (sh soodus- ja eripensioni määramisi) 15 700¹⁰. Seega mõju esinemise sagedus on pigem väike.

Pensioni ressursikulu kokkuhoid on SKA hinnangul 3 ametikohta 69 468 euro ulatuses aastas.

6.3.3. Koondhinnang menetlustähtaegade pikendamisele

Menetlustähtaegade pikendamise muudatustega ei kaasne olulisi kohanemiskulusi ega ebasoovitavat mõju, kuid kavandatavad muudatused ei pruugi saavutada soovitud kokkuhoidu SKA menetlusressursi osas, kuna ette võivad tulla ootamatud tõrked. Pikema ootamise tõttu võib näiteks kasvada pöördumiste arv ja tõenäoliselt tuleb otsuseid teha väiksema tööjõuressurssiga, kuna ametnikke koondatakse.

⁹ Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 01.05.2024 seisuga 112 864 puudega inimest.

¹⁰ Sotsiaalkindlustusameti andmetel oli 2023.aastal 333,7 tuhat pensionäri.

Muudatusega ei kaasne eeldatavalt koormuse suurenemist inimestele. SKA töökorraldus muutub, kuid selle mõju on väike, sest ka täna tuvastatakse puuet/määratakse pensione ja perehüvitisi ning tähtaegade pikendamine ei avalda olulist mõju. Mõju Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskusele (TEHIK) on pigem väike, kuna avaldumise sagedus on ühekordne.

6.4 Muudatus ajutise töövõimetuse hüvitistele ülempiiri kehtestamiseks

6.4.1 Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: Ajutise töövõimetuse hüvitise saajad, kelle sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu ületab väljamakstava hüvitise kehtestatud ülempiiri.

Tervisekassa 2023. aasta majandusaasta aruande andmetel oli 2023. aastal Tervisekassa poolt hüvitatud töövõimetusjuhtumite koguarv 391 395. Hüvitiste ülempiiri muudatustest saavad mõjutatud isikud, kellele väljamakstava ajutise töövõimetuse hüvitise suurus ületab kindlustusjuhtumi alguspäevale eelnenud üle-eelmise kalendriaasta Eesti keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava ühe kalendrikuu tulu kahekordse suuruse. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel arvatuna oli ühe kalendrikuu tuluks 2021. aastal 1430,43 eurot. Hüvitise lagi 2023. aasta näitel oleks seega 2860,86 eurot ning päevamääraks 95,36 eurot. Ajutistele töövõimetusjuhtumitele ülempiiri kehtestamisest oleks olnud mõjutatud 6353 juhtumit, ehk 1,6% kõigist juhtumitest. Mõjutatud sihtrühma suurus on väike, kuna üle kahekordse Eesti keskmise brutokuupalga teenib väike osa Eesti elanikkonnast. Need on isikud, kes kõik kuuluvad kõrgeimasse brutopalgala tulumaksu liiki. Seega ei mõjuta muudatus keskmise ja madalama sissetulekuga inimeste majanduslikku toimetulekut ning ei suurenda vaesusrisiki. Ülempiiri kehtestamine jõustub alates 01.01.2026 avatud uutele töövõimetuslehtedele. 2026. aastal võetakse aluseks 2024. aasta kahekordne Eesti keskmine sotsiaalmaksuga maksustatav kalendrikuu tulu (alolevas tabelis kuu ülempiir), mis on 3670,65 eurot.

Tabel 2. Ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiir (eurot)

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Kuu ülempiir (eurot)	2860,86	3155,69	3510,06	3670,65	3852,34	4037,25

Allikas: Arvutused Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel ja Sotsiaalkindlustusameti prognoos

Ajutise töövõimetuse hüvitise alaliigid on haigushüvitis ja hooldushüvitis. Haigushüvitise puhul on üldjuhul hüvitise määr 70%, hooldushüvitise puhul 80%. Haigushüvitiste puhul, mis kuuluvad maksmisele tööõnnetuse, kutsehaiguse tagajärjel tekkinud haigestumise või vigastuse korral, riiklike või ühiskondlike huvide kaitsel ning inimeste päästmisel või kuriteo tõkestamisel ja elundi või vereloome tüvirakkude annetuse puhul on hüvitise määr 100%. Sellest tulenevalt võib haiguslehe ja hoolduslehe puhul olla konkreetse isiku eelnev tulu ka suurem kui kahekordne Eesti keskmine.

Olenemata hüvitise määrast on väljamakstava hüvitise ülempiir ühesuurune. Kuna haiguslehe ja hoolduslehe puhul jälgitakse ülempiiri hüvitise väljamaksmisel ja ülempiiri ei ole kehtestatud sissetulekule, on see inimese jaoks soodsam lahendus ja ta ei kaota rahaliselt nii palju. Samuti ei seata ülempiiri tööandja väljamaksetele.

Juba täna makstakse inimesele terve kindlustusjuhtumi pikkuses hüvitist esmasele töövõimetuslehele arvatud kalendripäevatu andmetel. Seega rakendub harjumuspärane

praktika, et terve töövõimetusjuhtumi pikkuses kehtib ühesugune ülempiir ja kalendriaasa vahetudes seda ümber ei arvutata.

Muudatustega kaasnevate riskidena võib välja tuua järgmist:

a) Inimesele võib olla keeruline mõista, et väljamakstava hüvitise ülempiir on erinevate ajutise töövõimetuslehtede kindlustusjuhtumite puhul sarnane. Kuna muidu on erinevate töövõimetuslehtede liikide ja töövabastuse põhjuste puhul hüvitise protsent erinev.

b) Kõrgema sissetulekuga inimesed võivad hakata eelistama hoolduslehtede korral haiguslehte. Kuid seda saab teha eelkõige sellistel juhtudel, kus pere põeb korraga nakkushaigusi. Sama on võimalik ka tänases süsteemis, kus inimene võib olla motiveeritud sellisel juhul eelistama hoolduslehte haiguslehele.

Tööandja 4.–8. päevani (5 päeva) makstavale haigushüvitisele ülempiiri ei rakendata. Samas SMS ja TTOS võimaldavad erisoodustusmaksu vabalt maksta tööandjatel vabatahtlikult töövõimetuslehtedest, et kompenseerida palga ja RaKSi alusel makstava hüvitise vahet.

Ebasoovitavate mõjude riski aitab leevendada piisav etteteatamistähtaeg. Kuna muudatus rakendub ainult uutele ajutise töövõimetuslehtedele alates 01.01.2026, on aega teavituste läbiviimiseks ja riskide maandamiseks.

Arvestades aastas väljaantavate töövõimetuslehtede hulka ja muudatustest mõjutatud inimeste arvu võib hinnata muudatuse mõju sihtrühmale ja mõju ulatust väikeseks.

6.4.2 Mõju riigivalitsemisele

Sihtrühm: Tervisekassa

Muudatustest on mõjutatud eeskätt Tervisekassa, kes tegeleb ajutise töövõimetuslehtede hüvitiste maksmisega.

Ajutise töövõimetuslehtede hüvitise kulud on perioodil 2013–2023 suurenenud 84% (vastavalt 84,2 mln eurot vs. 155,2 mln eurot). Seejuures on haigushüvitiste kulud suurenenud 170% (42,4 mln eurot 114,3 mln euroni) ja hooldushüvitised 133% (15,2 mln eurot 35,4 mln euroni).¹¹

Ajutise töövõimetuslehtede hüvitiste kulude suurenemist mõjutab peamiselt palgakasv, mis viimase kümne aastaga on olnud 93% (keskmine brutokuupalk 2023. a 1832 eurot vs. 2013. a 949 eurot).¹² Järgmise kümne aasta 2023–2032 prognoositav palgakasv on keskmiselt 5,4% aastas.¹³ Ajutise töövõimetuslehtede hüvitistele ülempiiri kehtestamine aitab kokku hoida riigi rahalisi vahendeid.

Võttes aluseks 2023. aasta numbrid ja 2021. aasta Eesti kahekordse keskmise sotsiaalmaksuga maksustatava kalendrikuu tulu (2860,86 eurot), oleks 2023. aastal olnud ülempiiri kehtestamisest mõjutatud juhtumeid kokku 6353 ja rahaliste vahendite kokkuhoid ca 3,25 miljonit eurot. 2026. aastaks on prognoositav kokkuhoid ca 4 miljonit eurot.

¹¹ Tervisekassa 2013. a ja 2023. a majandusaasta aruanded.

<https://www.tervisekassa.ee/tervisekassa/finantsaruanded-ja-eelarve>.

¹² Statistikaameti andmed: <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/tooelu/palk-ja-toojoukulu/keskmine-brutokuupalk>.

¹³ Rahandusministeeriumi pikaajaline prognoos kuni 2070 (19.09.2023).

<https://www.fin.ee/media/10380/download>.

Tabel 3. Ülempiiri kehtestamise mõju väljamakstavatele ajutise töövõimetuse hüvitistele 2023. a näitel

Hüvitise liik	2023.a juhtumite arv	Tegelikult arvestatud summa (milj. eurot)	Arvestatud summa fikseeritud maksimummäära juures 2,0 (milj. eurot)	Erinevus milj. eurodes
Haigushüvitis	2520	6,79	4,59	2,20
Hooldushüvitis	3729	3,23	2,31	0,92
Tööõnnetus	104	0,53	0,40	0,13
Kokku	6353	10,55	7,30	3,24

Allikas: Tervisekassa

Arvestades, et ajutise töövõimetuse hüvitiste maksmine on üks Tervisekassa põhiülesandeid, ei kaasne muudatusega eeldatavalt töökoormuse kasvu. Küll eeldab aga hüvitistele ülempiiri kehtestamine vastavaid IT arendusi, mille maksumuseks on Tervisekassa hinnanud 60 000 eurot ja millele on vaja leida katteallikas.

Võimalike riskidena võib nimetada IT süsteemide arendust, mis võib osutuda keeruliseks: vajalik on info kuvamine riigiportaalis eesti.ee ja Terviseportaalis. Riski aitab maandada piisav aeg muudatuse jõustumiseni.

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

Käesoleva seaduseelnõu eesmärk on suunata raha õiglasema ja kulutõhusama toetussüsteemi loomiseks riigi eelarvepuudujäägi olukorras.

7.1 Vanemahüvitise ülempiiri ja töötamise piirangu muudatused

Vanemahüvitise ülempiiri kahekordsele Eesti keskmisele sotsiaalmaksuga maksustatavale tulule langetamine ja vanemahüvitise mittevähendamine samaaegse tulu teenimise korral vähendab vanemahüvitise eelarvet. Muudatuste rakendumisel pärast üleminekuperioodi väheneb SKA prognoositud vanemahüvitise arvestuslik kulu 2028. aastal 23,4 miljoni euro võrra, mis moodustab 6% vanemahüvitise kogueelarvest. Lisandub TEHIKule muudatuste IT arenduskulu 2025. aasta jooksul 350 000 eurot, milleks lisaraha eraldamine riigieelarvest otsustatakse RES 2025–2028 protsessis.

Vanemahüvitise saamise ajal töötamise sissetulekupiiri kaotamine toob kaasa suurema sotsiaalmaksu ja tulumaksu laekumise riigieelarvesse, eeldusel, et need lapsevanemad (peamiselt laste isad), kes täna töötavad töötamise sissetulekupiiri lähedaste tuludega, suurendavad oma teenitud tulusid. Vähene mõju on ka Töötukassa eelarvele, kuna suurenevad töötuskindlustusmaksed.

Tabel 4. Riigieelarve mõjud miljonites eurodes 2026–2028 aastatel vanemahüvitise muudatustest

	2026	2027	2028
Vanemahüvitise ülempiiri vähendamise kokkuvõid	13,94	22,51	27,61
...jagatav vanemahüvitis	8,19	16,61	21,54
...isa vanemahüvitis	1,58	1,62	1,66
...ema vanemahüvitis	4,16	4,28	4,41
Töötamise piiri vabaks laskmise kulu SKA-le (enamaksed ja tagasinõuded)	-3,85	-4,04	-4,22
Mõju SKA eelarvele	10,08	18,47	23,39
Täiendav sotsiaalmaks töötamise piiri vabaks laskmisest	1,93	2,68	3,12
Täiendav tulumaks töötamise piiri vabaks laskmiseks	0,86	0,90	0,94
Kokku riigieelarve kokkuvõid	12,87	22,05	27,45

7.2 Riigi makstava sotsiaalmaksu muudatused

Sotsiaalmaksu suurus ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest oleks 2026. aastal 1,61 miljonit eurot. Selle maksmise lõpetamine ühelt poolt tekitab kokkuvõidu, samal ajal halvendab see sama summa ulatuses Tervisekassa eelarve positsiooni. Lisaks tekib riigil ikkagi kohustus maksta sotsiaalmaksu, kui osa sihtrühmast võtab ennast töötuna arvele. Samas, kui mingi osa sihtrühmast liigub tööturule või ostab vabatahtliku kindlustuse, toob see kokkuvõttes kaasa tulu sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaks laekumise kaudu. Sotsiaalkindlustusameti teenuse sulgemisega seotud TEHIKu IT arenduskulu 2025. aasta jooksul on 30 000 eurot, milleks lisaraha eraldamine riigieelarvest otsustatakse RES 2025–2028 protsessis.

Tabel 5. Riigieelarve mõjud miljonites eurodes 2026–2028 aastatel muudatustest, millega riik ei maksa sotsiaalmaksu ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest

	2026	2027	2028
Mõju riigieelarve positsioonile*	1,44	2,65	3,35
... sh mõju riigieelarvele**	0,80	1,15	1,45
... sh mõju Sotsiaalkindlustusameti eelarvele***	0,68	1,20	1,55
... sh mõju Tervisekassa eelarvele****	0,17	0,37	0,33
... sh mõju Töötukassa eelarvele*****	-0,22	-0,08	0,02

* Eeldatud on, et rakendumise esimesel aastal registreerib 50% ennast töötuks, 25% läheb tööle, 15% ostavad vabatahtliku kindlustuse ja 10% ei tee midagi. Teiseks aastaks (2027) on töötuna registreeritud 35%, tööturul 40%, vabatahtlikku kindlustust ostab 20% ja 5% ei tee midagi. Kolmandaks aastaks (2028) veerand on registreeritud töötuna ja pooled töötavad, 20% ostavad vabatahtlikku kindlustuse ja 5% ei tee midagi.

** Riigieelarve mõjude all on arvestatud, et edaspidi ei maksta ravikindlustuse sotsiaalmaksu ülalpeetava abikaasa/registreeritud elukaaslase eest, aga makstakse läbi Töötukassa ravikindlustuse sotsiaalmaksu töötute eest. Riigieelarve mõju = ülalpeetava abikaasa ravikindlustuse sotsiaalmaks - töötute ravikindlustuse sotsiaalmaks.

*** Sotsiaalkindlustusameti mõjude all on arvestatud töötavate inimeste eest makstud pensionikindlustuse sotsiaalmaksu.

**** Tervisekassa eelarve mõjude all on arvestatud edaspidi laekuvat töötute eest makstavat ravikindlustuse sotsiaalmaksu, töötavate eest makstavat ravikindlustuse sotsiaalmaksu ja vabatahtlikku ravikindlustust. Siin ei ole arvestatud suuremat administreerimise kulu, mis kaasneb vabatahtlike kindlustustega. Tervisekassa eelarve = töötajate ravikindlustuse sotsiaalmaks + töötute ravikindlustuse sotsiaalmaks + vabatahtlik kindlustus - ülalpeetava abikaasa ravikindlustuse sotsiaalmaks.

***** Töötukassa mõjude puhul on arvestatud töötavate inimeste laekuva töötuskindlustusmaksetega ja lisanduva teenuste kuluga. Töötukassa eelarve = töötajate töötuskindlustusmaks - teenuste kulu töötute eest. Siin ei ole arvestatud suurenevat koormuse ja administreerimise kulu.

7.3 Menetlustähtaegade pikendamise mõju

Perehüvitiste tööjõukulu kokkuvõid on üks ametikoht (perehüvitiste peaspetsialist), mis on 23 100 eurot aastas. **Puude raskusastme tuvastamise või tuvastamata jätmise** otsuse tegemise pikenedamine 15 tööpäeva võrra (koos puude tuvastamise ja toetusega edaspidi 40 tööpäeva) võimaldab SKA andmetel alates 2025. aastast kokku hoida kolme menetleja tööjõukulud ehk 69 000 eurot igal aastal. **Pensionide** orienteeruv personali- ja töökohakulu kokkuvõid 69 468 eurot aastas.

7.4 Ülempiiri kehtestamise rahaline mõju väljamakstavatele ajutise töövõimetuse hüvitistele

Ajutise töövõimetuse hüvitistele ülempiiri kehtestamine aitab kokku hoida riigi rahalisi vahendeid. Prognoosides mõjusid aastatele 2026–2028, oleks hüvitistele ülempiiri kehtestamise rahaliste vahendite kokkuvõid 2026. aastal ca 4,03 miljonit, 2027. aastal 4,23 miljonit ja 2028. aastal 4,43 miljonit. Seega mõju riigivalitsemisele oleks positiivne.

Tabel 6. Ülempiiri kehtestamise mõju prognoos väljamakstavatele ajutise töövõimetuse hüvitistele (milj. eurodes)

	2026	2027	2028
Haigushüvitis	2,73	2,86	3,00
Hooldushüvitis	1,14	1,19	1,25
Tööõnnetus	0,17	0,17	0,18
Kokku riigieelarve kokkuvõid	4,03	4,23	4,43

Allikas: Tervisekassa

7.5 Kogumõju

Seaduseelnõu muudatuste kogumõju riigieelarvele kulude kokkuvõiduna on 2025. aastal 0,16 miljonit, 2026. aastal 18,50 miljonit, 2027. aastal 29,09 miljonit ja 2028. aastal 35,39 miljonit (vt Tabel 7). Kokku hoitud rahalised vahendid suunatakse riigieelarve positsiooni parandamiseks.

2025. aastal lisanduvad aga täiendavad IT-arenduste kulud, mis tuleb katta 2025. aasta eelarvest 440 tuhande euro ulatuses. TEHIKule on vaja IT-arenduskuludeks lisaraha 380 tuhat eurot ja TerKile 60 tuhat eurot eraldada riigieelarvest. Lisaraha eraldamine TEHIKule ja TerKile otsustatakse RES 2025-2028 protsessis.

Tabel 7. Seaduseelnõu muudatuste kogumõju Riigieelarvele (milj. eurodes)

	2025	2026	2027	2028
Vanemahüvitise ülempiiri langetamise, ema vanemahüvitise ülempiiri kehtestamine, töötamise piirangu kaotamise muudatusest tulenev kulude kokkuvõid		12,87	22,05	27,45
Vanemahüvitise SKA IT arenduskulud*	-0,35			
Ajutise töövõimetuse hüvitise ülempiiri kehtestamisest tulenev kulude kokkuvõid		4,03	4,23	4,43
Ajutise töövõimetuse IT arenduskulu*	-0,06			
Menetlustähtaegade pikendamise tööjõukulude kokkuvõid	0,16	0,16	0,16	0,16
Sotsiaalmaksu seaduse muudatustest tulenev kulude kokkuvõid		1,44	2,65	3,35
Sotsiaalmaksu seaduse muudatuse IT arenduskulu*	-0,03			
Seaduseelnõu kogumõju Riigieelarvele	-0,28	18,50	29,09	35,39

*Katteallikas puudub

8. Rakendusaktid

Eelnõuga seoses on vaja muuta järgmisi määruseid:

- 1) rahandusministri 31. detsembri 2003. a määrus nr 113 „Sotsiaalmaksu maksmise kord erijuhtudel“;
- 2) rahandusministri 29. novembri 2010. a määrus nr 60 „Tulumaksuseadusest, sotsiaalmaksuseadusest, kogumispensionide seadusest ja töötuskindlustuse seadusest tulenevate deklaratsioonide ja tõendite vormide kinnitamine ning nende täitmise ja esitamise korrad“.

Määruste muutmise kavandid on esitatud seletuskirja lisan.

9. Seaduse jõustumine

Eelnõu § 7 lõikes 1 sätestatakse, et seaduse § 1 punkt 1 ning §-d 2 ja 4 jõustuvad 1. jaanuaril 2025. a. Tegemist on menetlustähtaegade lühendamise muudatustega, mille rakendamiseks ei ole vaja pikemat üleminekuaja ning mis peaksid jõustuma asutuse uue eelarveaasta algusest.

Eelnõu § 7 lõikes 2 sätestatakse, et seaduse § 1 punkt 4 jõustub 2025. aasta 1. aprillil. Sellest kuupäevast alates on SKA-l õigus kasutada 2026. aasta ülempiiri arvutamiseks kohandatud valemit. Ülempiir avaldatakse SKA veebilehel 2025. a 1. mail. Kuigi ülempiiri arvutamise üldine põhimõte jääb samaks, vähendatakse ülempiiri ühe kalendrikuu sotsiaalmaksuga maksustatavalt kolmekordselt tulult kahekordsele. Varasem inimeste teavitamine on vajalik, et võtta piisav aeg teavituseks ning tagamaks, et inimesed saaksid uue ülempiiriga juba ettevaatavalt arvestada. See aitab vältida segadust ja võimaldab sujuvat üleminekut uutele

tingimustele. Lisaks saab SKA hakata sellest kuupäevast alates informeerima ja välja saatma teavitusi neile lapsevanematele, kellel tekib õigus saada vanemahüvitist lähtuvalt lapse eeldatavast sünnikuupäevast, mis on pärast 1. jaanuari 2026. a. Vanemahüvitise saajate teavitamine korrektselt hüvitise määraast on oluline, et vältida hilisemaid vaidlusi.

Eelnõu § 7 lõikes 3 sätestatakse, et seaduse § 1 punktid 2 ja 3 ning §-d 3, 5 ja 6 jõustuvad 1. jaanuaril 2026. a. Sellest kuupäevast alates hakkab kehtima uus vanemahüvitise ülempiiri suurus ning ülempiir kehtestatakse ka ema vanemahüvitisele ja ajutise töövõimetuse hüvitisele. Samuti ei maksa alates sellest kuupäevast riik sotsiaalmaksu ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest, kes kasvatab ühte või kahte 3–8-aastast last või 3–8-aastast last kuni esimese klassi lõpetamiseni või kolme kuni kuut alla 16-aastast last, kellest ükski ei ole noorem kui 8-aastane.

Kavandatud jõustumisaeg annab piisavalt aega seaduste muudatuste rakendamiseks ja vajalike ettevalmistuste tegemiseks nii riiklikul tasandil kui ka peredele, kes plaanivad vanemahüvitise kasutamist või keda puudutab sotsiaalmaksu maksmine ravikindlustatud isiku ülalpeetava abikaasa või registreeritud elukaaslase eest. Lapsevanemad, kelle eest riik lõpetab sotsiaalmaksu ravikindlustuse osa maksmise, saavad seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele jääva aja jooksul valida soovi korral muu viisi ravikindlustuskaitse saamiseks. Kokkuvõttes jääb seaduse vastuvõtmisest muudatuste jõustumiseni muudatustest mõjutatud isikutele ja asutustele piisav aeg nendega kohanemiseks ja vajalike tegevuste kavandamiseks ja ümberkorraldamiseks. Samuti on selline aeg vajalik seaduse rakendamiseks vajalike infosüsteemide arenduste tegemiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Sotsiaalkindlustusametile, Tervisekassale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskmete Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Töötukassale, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule ja MTÜ-le Eesti Lastevanemate Liit.