RIIGIKONTROLL

PEAKONTROLÖRI OTSUS

Peakontrolöri 27.12.2001 otsus nr 13-5/54

Puuetega isikute igakuuliste toetuste maksmisel esinevate riskide hindamine

SISUKORD

1. ÜLEVAADE AUDITI TULEMUSTEST 2

2. SISSEJUHATUS 4

2.1 AUDITI EESMÄRGID JA TEOSTUS 4
2.2 LÜHIÜLEVAADE AUDITEERITUD TEEMAST 5

3. TOETUSE SAAJATE SIHTGRUPP 7

3.1 REGULATSIOONID 7
3.2 AVALIKUSTAMINE, INFO KÄTTESAADAVUS 8
3.3 TUVASTATUD ASJAOLUD 9

4. PUUDE MÄÄRAMINE 11

4.1 REGULATSIOON 11
4.2 ARSTLIKU EKSPERTIISI TÖÖ KOORDINEERIMINE SOTSIAALKINDLUSTUSAMETI POOLT 13
4.2.1 Arstliku ekspertiisi töö korraldamine inimeste osas, kelle põhiliseks tervisehäireks on psühhiaatrline haigus 13
4.2.2 Järelevalve 14
4.3 TUVASTATUD ASJAOLUD 15

5. TOETUSE MÄÄRAMINE JA MAKSMINE 16

5.1 REGULATSIOON 17
5.2 SANKTSIOONID 19
5.3 TUVASTATUD ASJAOLUD 19

6. SOTSIAALTOETUSTE VAIDLUSKOMISJONI TÖÖ 20

7. PEREARSTIDE SEISUKOHAD PUUETEGA INIMESTELE SOTSIAALTOETUSTE MÄÄRAMISE JA MAKSMISE SÜSTEEMIST 21

8. SOTSIAALMINISTEERIUMI ARVAMUS 22

9. RIIGIKONTROLLI SEISUKOHT SOTSIAALMINISTEERIUMI ARVAMUSE KOHTA 23

10. ETTEPANEKUD 24

1. Ülevaade auditi tulemustest

Läbiviidud auditi teemaks oli puuetega inimestele igakuuliste toetuste maksmisel esinevate riskide hindamine. Auditeeritavaks perioodiks oli 2001. aasta 9 kuud.

Auditi läbiviimise olulisemaks põhjuseks oli riigieelarvest puuetega inimestele igakuulisteks toetusteks eraldatud raha suur maht ning asjaolu, et need toetused puudutavad paljusid inimesi.

Auditi käigus hinnati riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi kuludes puuetega inimestele igakuulisteks sotsiaaltoetusteks eraldatud raha kasutamisega seonduvaid võimalikke riske ja nende ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja toimimist. Kuna suurem osa puuetega inimestele makstavast toetusest kulutati puudega lapse ning puudega 16-aastase ja vanema inimese toetuse (edaspidi ka täiskasvanu toetus) maksmiseks, auditeeriti nimetatud toetuste määramise ja maksmisega seotud riske.

Auditi läbiviimise eesmärgiks oli välja selgitada, kas puuetega inimestele makstavate toetustega seonduv regulatsioon on piisavalt arusaadav ja kas kõiki potentsiaalseid toetuse saajaid koheldakse võrdselt.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, mis jõustus 01.01.2000, määrab kindlaks puuetega inimeste sotsiaaltoetuste liigid, nende saamise tingimused, määramise ja maksmise korra. 01.01.2002. aastal jõustub eelnimetatud seaduse muutmise seadus, millega osad läbiviidud auditi käigus tuvastatud riskid maandatakse.

Põhilised auditeerimise tulemusena tehtud järeldused:

- Puuetega isikute igakuulisi sotsiaaltoetusi käsitlev seadusandlus sisaldab endas mitmeid riske. Toetuse saajate sihtgrupp ei ole regulatsioonides selgelt määratletud. Puudega täiskasvanu toetust makstakse puudest tingitud lisakulutuste kompenseerimiseks. Samas on lisakulutuste mõiste seaduses ja selle alusel vastuvõetud rakendusaktides jäänud avamata. Toetuse määramise aluseks olev kõrvalabi vajadus ei ole olnud piisavalt selgelt defineeritud. Puudega lapse toetuse puhul ei olnud üheselt selge, kas toetuse määramisel tuleb arvestada

ka puudest tingitud lisakulutusi. Alates 01.01.2002 jõustuva seaduse muudatusega on puudega lapse toetuse määramise aluseks lisakulutuste vajadus.

- Kuna puuduvad kriteeriumid vanusest ja tervisehäirest tingitud kõrvalabi vajaduse eristamisele, on oluliselt kasvanud vanaduspensionieas puudega isikute sotsiaaltoetuse saajate arv. Puude määramise kriteeriumite üldsõnalisusest tulenevalt võiks keskmise puude määrata suurele osale inimestest. Perearstide jaoks on lihtsam inimesele puue määrata, kui patsiente kaotada ja kaebusi saada.
- Sotsiaalkindlustusamet ei ole teostanud süsteemset kontrolli vaegurluse ekspertiisi komisjonide ning ekspertarstide, kes puude määramisega tegelevad, töö üle.
- Auditeeritud pensioniametites oli toetuse määramise ja maksmise protsess küllaldaselt dokumenteeritud, kindlustades ülevaate otsustamisest. Toetuste määramisel ja maksmisel puudusi kindlaks ei tehtud.
- Rehabilitatsiooniplaan, mis on üheks puudega lapse toetuse määramise alusdokumendiks, on sisult formaalne. Alates 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatuse kohaselt on ka täiskasvanu toetuse määramisel rehabilitatsiooniplaan vajalik. Regulatsioonid ei sätesta, kas ja kuidas selle plaani täitmist kontrollitakse.
- Risk, et puuetega inimeste sotsiaaltoetusi makstakse ka pikaajalisel haiglaravil viibivatele ja elamisluba mitteomavatele inimestele, ei ole piisavalt maandatud. Pensioniametitel puudub võimalus sellealast infot operatiivselt kontrollida.

Auditi tulemusena tehti Sotsiaalministeeriumile ettepanek tagada süsteemne kontroll vaegurluse ekspertiisi komisjonide ja ekspertarstide tegevuse üle, täpsustada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadust selles osas, mis käsitleb rehabilitatsiooniplaanide täitmise järelevalvet. Samuti tehti ettepanek näha ette kontrollimeetmed, mis tagaks toetuse maksmise mittekodanikele ainult kehtiva elamisloa olemasolu korral ning välistaks toetuse maksmise pikaajalisel haiglaravil.

2. Sissejuhatus

2.1 Auditi eesmärgid ja teostus

Auditi eesmärgiks oli hinnata riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi valitsemisala kuludes puuetega inimestele igakuuliste sotsiaaltoetuste maksmisel esinevaid riske.

Auditi planeerimisel, läbiviimisel ja tulemuste vormistamisel järgiti Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna auditi põhiprotsessi metoodikat ja dokumenteerimise korda, INTOSAI põhistandardeid ning Riigikontrolli seadusest tulenevaid nõudeid.

Auditi orientatsioonist tulenevalt keskenduti järgmistele põhiküsimustele:

- Kas regulatsioonides on toetuse saajate sihtgrupp ning toetuse määramise kriteeriumid selgelt ja üheselt määratletud?
- Kas kavandatud kontrollimeetmed on pettuse ja kuritarvituse vältimiseks piisavad ning kas neid rakendatakse vastavalt kavandatule?
- Kas ettenähtud sanktsioonid on piisavad tagamaks ebaõigesti väljamakstud toetuste tagastamise riigieelarvesse?
- Kas on esinenud toetuse maksmisel pettuse ja väärkasutuse juhtumeid?

Teema käsitlemisel oli põhirõhk asetatud selliste aspektide toimimise hindamisele nagu regulatsioonid, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine.

Auditi käigus intervjueeriti Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti ametnikke ning tutvuti asjakohaste dokumentidega.

Audit viidi läbi kahes pensioniametis (Tallinn ja Tartu), kelledele oli 2001. aastaks eraldatud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmiseks vastavalt 110,6 miljonit krooni ja 135,5 miljonit krooni.

Auditeeritavaks perioodiks oli 2001. aasta 9 kuud.

Auditeeritud pensioniametite kohta koostati eraldi kontrolliaktid. Tallinna Pensioniameti direktor Liivi Evartson ja Tartu Pensioniameti direktor Anne Jõgi nõustusid kontrolliaktides esitatud hinnangute ja järeldustega.

Sotsiaalkindlustusameti kohta koostati leidude aruanne ning peadirektor Külli Pedak nõustus selles tooduga.

2.2 Lühiülevaade auditeeritud teemast

Puuetega inimeste igakuuliste toetuste määramise ja maksmisega on seotud Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ja pensioniametid. Alates 01.05.2001. aastast on vabariigis 4 pensioniametit: Tallinna, Tartu, Virumaa ja Pärnu pensioniametid.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kulud kaetakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi eelarve kaudu[1]. 2001. aastaks eraldati[2] puuetega inimeste igakuulisteks sotsiaaltoetusteks 361,6 miljonit krooni. 2001. aasta 9 kuuga maksti sellest rahast puuetega inimeste igakuulisi sotsiaaltoetusi 307,3 miljonit krooni ehk 85 %.

Puuetega inimeste igakuulisteks toetusteks eraldatud raha ja selle kasutamine 2001. aasta 9 kuu jooksul on näidatud tabelis 1.

Tabel 1

Toetuse liik	Eelarve, tuhat krooni	Täitmine 9 kuud, tuhat krooni	Toetuse saajate arv seisuga 01.10.2001
Kokku puuetega inimeste igakuulised sotsiaaltoetused	**361600**	**307338,8**	**106803**
sh puudega lapse toetus		37116,8	4633
puudega 16-aastase ja vanema inimese toetus		224297,8	78606
hooldajatoetus		41330,9	22273
puudega vanema toetus		4593,3	1291

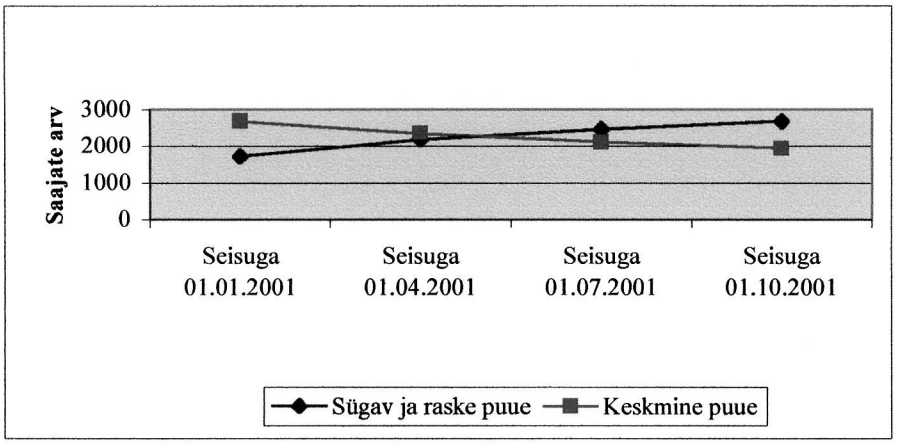
Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed.

[1] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 21
[2] Riigikogus 20.12.2000. a vastuvõetud "Seadus 2001.aasta riigieelarve"

Nagu tabelist 1 nähtub, moodustas 2001. aasta 9 kuu andmetel puudega inimeste igakuuliste toetuste saajatest puudega lapse toetuse saajate arv 4,3 % ja puudega täiskasvanu toetuse saajate arv 74 % ning neile makstud toetuste summa moodustas vastavalt 12 % ja 73 % igakuuliselt makstud toetuste üldsummast.

2001. aasta puudega lapse toetuse saajate arvu iseloomustab joonis 1.

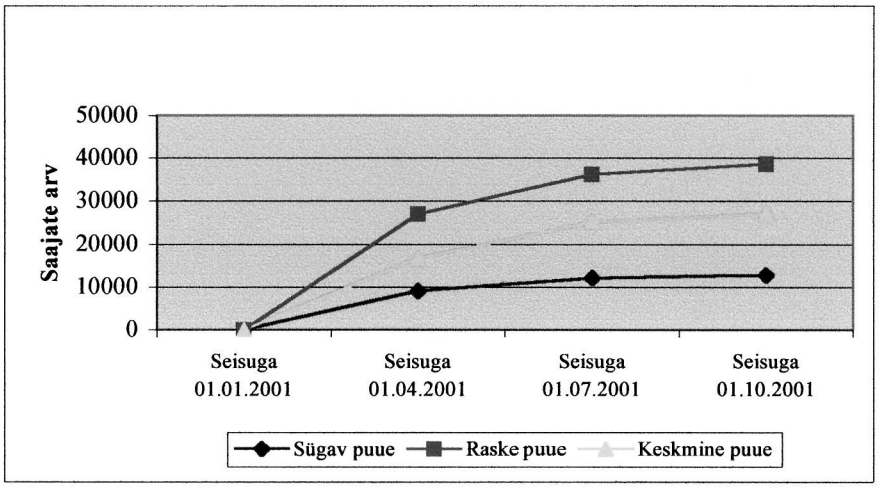
Joonis 1



Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed.

2001. aastal puudega täiskasvanu toetuse saajate arvu iseloomustab joonis 2.

Joonis 2



Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed.

2001. aastal makstakse puudega lapse ja täiskasvanu toetust[3] kuus järgmiselt:

- sügava ja raske puudega lapsele 940 krooni;
- keskmise puudega lapsele 840 krooni;
- sügava puudega täiskasvanule 640 krooni;

[3] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 6 lg 5 ja § 7 lg 3

- raske puudega täiskasvanule 420 krooni;
- keskmise puudega täiskasvanule 200 krooni.

3. Toetuse saajate sihtgrupp

Toetuse saajate sihtgrupp ei ole regulatsioonides selgelt määratletud. Puudega täisealise toetust makstakse puudest tingitud lisakulutuste kompenseerimiseks. Samas on puude määramise aluseks puudega isiku kõrvalabi vajadus. Nii lisakulutuste mõiste kui kõrvalabi vajadus on regulatsioonides määratletud üldsõnaliselt.
Oluliselt on kasvanud vanaduspensionieas puudega inimeste sotsiaaltoetuse saajate arv. Küllaldased kontrollimehhanismid tagamaks, et toetust saavad vaid elamisluba omavad isikud, auditeeritud pensioniametites, puudusid.

3.1 Regulatsioonid

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus määrab kindlaks puuetega inimeste sotsiaaltoetuste liigid, nende saamise tingimused, määramise ja maksmise korra.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse[4] alusel määratakse ja makstakse puuetega inimeste sotsiaaltoetusi Eesti alalistele elanikele või tähtajalise elamisloa alusel Eestis elavale isikule lisakulutusi põhjustava keskmise, raske või sügava puude korral.

Regulatsioon ei näe ette toetuse maksmise lõpetamist juhul kui tähtajaline elamisluba lõpeb enne puude määramise lõpptähtaega.

Seaduse kohaselt makstakse[5] puudega lapse toetust kuni lapse 16-aastaseks saamiseni sügava või raske ja keskmise puudega lapse sotsiaalseks rehabilitatsiooniks ja hoolduseks. Alates 01.01.2002. aastast jõustuvas seaduse muudatuses on puudega lapse toetuse määramisel ja maksmisel sisse toodud lisakulutuste mõiste.

[4] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 3 lg 1
[5] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 6 lg 1 ja 2

Seaduse kohaselt makstakse[6] puudega 16-aastase ja vanema inimese toetust sügava, raske või keskmise puudega isikule puudest tingitud lisakulutuste kompenseerimiseks.

Lapse ning täiskasvanu puude raskusastme tekkimise aja määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamiseks kehtestas sotsiaalminister korra[7] ning selles on lisakulude vajadus lahti mõtestatud järgmiselt [8]: "Lisakuludeks ei loeta majutus- ja toitlustamiskulusid hoolekande- või tervishoiuasutustes ning kulusid, mis kaetakse riigieelarvelistest vahenditest, kaasa arvatud inimese hooldamise, tugevdatud hooldamise ja järelevalve kulud".

Lisakulutuste mõiste on seaduses ja selle alusel vastuvõetud rakendusaktides jäänud täpsemalt avamata. Ka alates 01.01.2002. aastast jõustuvas seaduse muudatuses ei ole täpsemalt avatud lisakulutuste mõistet.

Regulatsioonid ei sätesta, et hoolekandeasutus peab teatama pensioniametitele puuetega isikute viibimisest nendes asutustes. Eriti oluline on sellise informatsiooni saamine puudega lapse toetuse määramisel. Täiskasvanu toetuste määramisel enamikel juhtudel hoolekandeasutused teatavad pensioniametile isiku hoolekandeasutusse saabumisest, kuna see on seotud vanaduspensioni ja töövõimetuspensioni maksmisega.

3.2 Avalikustamine, info kättesaadavus

On oluline, et kõik toetust saama õigustatud isikud oleks toetusest ja selle määramise tingimustest piisavalt informeeritud.

Pensioniametid olid toetuse saajaid informeerinud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste saamise tingimustest, määramise ja maksmise korrast kohalikes ajalehtedes, raadios ning omavalitsuste sotsiaalnõunike kaudu. Samuti oli sellealane informatsioon välja pandud pensioniametite infostendidele. Riikliku sotsiaalkindlustuse süsteemis on informatsiooni avaldamine internetis

---

[6] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 7 lg1

[7] Sotsiaalministri 07.03.2001.a määrus nr 32 "Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamise kord" (jõustus 26.03.2001.a)

[8] Sotsiaalministri 07.03.2001.a määruse nr 32 § 6

korraldatud Sotsiaalkindlustusameti koduleheküljel. Sellel koduleheküljel on avaldatud ka teave puuetega inimeste sotsiaaltoetuste kohta. Pensioniametitel puudub oma interneti kodulehekülg.

3.3 Tuvastatud asjaolud

1. oktoobri 2001. aasta seisuga oli puuetega inimeste igakuulisi sotsiaaltoetusi määratud kokku 107 tuhat. Puudega lapse toetuse saajaid oli 4,6 tuhat ja puudega täiskasvanu toetuse saajaid 78,6 tuhat inimest.

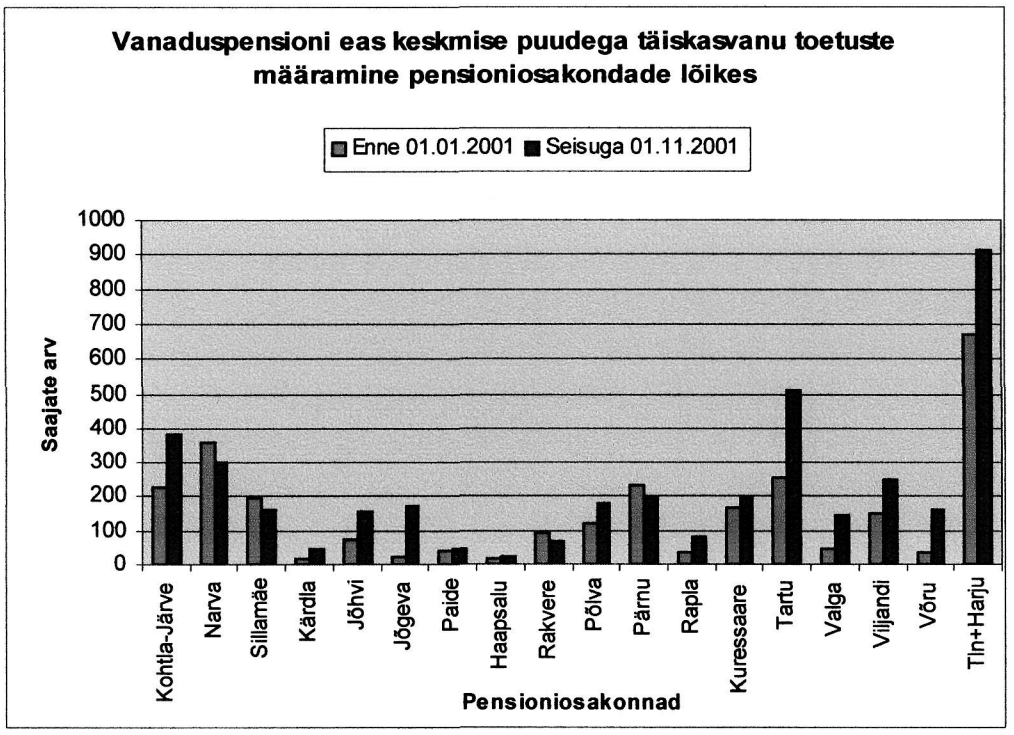
Sotsiaalminister eraldas 2001. aastaks Tallinna Pensioniametile puuetega inimeste igakuulisteks sotsiaaltoetusteks 110,6 miljonit krooni. 9 kuuga kulutati sellest 79,7 miljonit krooni (sh puudega lapse toetusteks 13,5 miljonit krooni ja puudega täiskasvanu toetuseks 56,7 miljonit krooni).

2001. aastaks eraldati Tartu Pensioniametile puuetega inimeste igakuulisteks sotsiaaltoetusteks 135,5 miljonit krooni. 9 kuuga kulutati 144,8 miljonit krooni (sealhulgas puudega lapse toetuseks 11,5 miljonit krooni ja puudega täiskasvanu toetuseks 106,5 miljonit krooni).

Tallinna Pensioniameti auditeerimisel selgus, et puudega täiskasvanu toetuse saajate arv (keskmise, sügava ja raske puude korral) on stabiliseerunud. Tartu Pensioniameti auditeerimine näitas, et sügava puudega täiskasvanu toetuse saajate arv on stabiliseerunud, kuid keskmise ja raske puudega täiskasvanu toetuse saajate arv kasvab pidevalt.

Vabariigi eri piirkondades vanaduspensionieas keskmise puudega toetuse saajate arvu iseloomustab joonis 3.

Joonis 3



Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed

Kui 2000. aasta detsembris oli vanaduspensionieas keskmise puudega toetuse saajate arv (telefoni- või transporditoetus või mõlemad toetused) 2800, siis seisuga 01.11.2001 oli vanaduspensionieas keskmise puudega täiskasvanu toetuse saajate arv kasvanud 45%.

Auditeerimisel tehti kindlaks, et Tallinna Pensioniametis oli nende isikute arv, kellel lõpeb tähtajaline elamisluba enne määratud puude lõpptähtaega järgmine:

2001. aasta detsembris lõpeb tähtajaline elamisluba 21 isikul;

2002. aastal 26 isikul;

2003. aastal 34 isikul.

Tartu Pensioniametis oli nende isikute arv järgmine:

2001. aasta detsembris lõpeb tähtajaline elamisluba 13 isikul;

2002. aastal 91 isikul;

2003. aastal 27 isikul.

Kehtiv regulatsioon ei näe ette toetuse maksmise lõpetamist juhul, kui tähtajaline elamisluba lõpeb enne määratud puude lõpptähtaega.

Ka ei näe seadus ette toetuse maksmise jätkamise võimalust inimestele, kellel kehtivat elamisluba pole, kuid taotlus selle saamiseks on esitatud.

Juhul kui inimesele uuesti puuet ei tuvastata ning tähtajaline elamisluba lõpeb (eelnevalt määratud puude ajal), siis võib tekkida olukord, et toetust makstakse ilma kehtiva elamisloata. Sellistel juhtudel on risk, et toetust makstakse elamisloata inimesele.

4. Puude määramine

Puude määramise kriteeriumite üldsõnalisusest tulenevalt võiks keskmise puude määrata enamikele inimestest. Perearstide poolt täidetud arstliku ekspertiisi taotlusel oli kõrvalabi vajadus märgitud üldsõnaliselt, enamikel juhtudel oli lisakulutuste vajadus jäänud lahti kirjutamata.

Süsteemne kontroll VEK-ide ja ekspertarstide tegevuse üle puudub. Ekspertarstid, kes viivad läbi psühhiaatrilist ekspertiisi, määravad inimesele puude ainuisikuliselt. Risk, et ekspertarstid jätavad puude määramiseks vajalikud toimingud tegemata, ei ole piisavalt maandatud.

Puude tuvastamisest keeldumine on pensioniametite VEK-ide lõikes erinev, ulatudes 5,1%-lt (Tartu Pensioniametis) 21%-ni (Pärnu Pensioniametis).

4.1 Regulatsioon

Isiku puude raskusaste ja lisakulude vajadus tuvastatakse[9] arstliku ekspertiisiga.

Ekspertiisi taotlemiseks[10] tuleb inimesel või tema seaduslikul esindajal pöörduda perearsti poole. Kui inimesel ei ole perearsti, siis esmatasandi arstiabi andva üldarsti poole. Kui inimene

[9] Sotsiaalministri 07.03.2001. a määrus nr 32 "Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamise kord"
[10] Sotsiaalministri 07.03.2001. a määruse nr 32 § 3

vajab oma tervisliku seisundi tõttu regulaarset eriarstiabi vähemalt kuus korda aastas, võib ta pöörduda ekspertiisi taotlemiseks eriarsti poole.

Arstlikku töövõimetuse ekspertiisi suunamiseks on vajalik, et perearst täidab vormikohase taotluse[11]. Taotluse vormil punktid 33-34 on ette nähtud isiku tegevusvõime ja lisakulutuste kirjeldamiseks.

Taotluste vormi täitmisel ei nähta ette lisakulutuste kirjeldamisel kulude täpsemat tõendamist ega tegelike kulude kirjeldust.

Kehtiva korra[12] kohaselt püsiva töövõimetuse tuvastab ja töövõime kaotuse protsendi määrab ning puude tuvastab ja puude raskusastme määrab inimese elukohajärgse (üldjuhul) või asukohajärgse (kui inimene viibib haiglas) pensioniameti Vaegurluse Ekspertiisi Komisjon (edaspidi VEK). Kui põhiliseks tervisehäireks on psühhiaatriline haigus, siis puude raskusastme tuvastab ekspertarst, kellega Sotsiaalkindlustusamet on sõlminud töövõtulepingu.

VEK lähtub puude raskusastme määramisel järgmistest kriteeriumidest[13]:

1) sügava puude korral vajab inimene ööpäevaringselt pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet;
2) raske puude korral vajab inimene igal ööpäeval kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet;
3) keskmise puude korral vajab inimene vähemalt kord kuus regulaarset kõrvalabi või juhendamist (alates 01.01.2002 kord nädalas);
4) inimene vajab kõrvalabi või juhendamist, kui ta ei tule iseseisvalt toime söömisega;
5) inimene vajab järelevalvet, kui ta oma tegevusega või tegevusetusega võib tekitada kahju iseenda või teiste inimeste elule, tervisele või varale;
6) arvestatakse kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust, mille võrra on ekspertiisi taotlenud inimese kõrvalabi vajadus suurem inimese vanusest tingitud kõrvalabi vajadusest;
7) arvestatakse kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust, mis inimesel esineb tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata.

---

[11] vorm kinnitatud Sotsiaalministri 15.01.2001.a määrusega nr 11 "Arstlikku töövõimetuse ekspertiisi suunamiseks vajalikud dokumendid"
[12] Sotsiaalministri 07.03.2001. a määruse nr 32 § 2 lg 1-3
[13] Sotsiaalministri 07.03.2001.a määruse nr 32 § 5 punktid 1-7

Puude määramise kriteeriumid on üldsõnalised, määratlemata on konkreetsed tervisekahjustused, millede puhul tuleks puue kindlasti määrata. Keskmise puude võib tuvastada eeltoodud sõnastusest lähtuvalt suurele osale inimestele. Ka alates 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatusega ei ole regulatsioonide ebamäärasusest tulenevad riskid piisavalt maandatud. Täpsustatud on inimese kõrvalabi ja juhendamise mõistet, kuid endiselt on ebaselge lisakulutuste osa puude määramise protsessis.

Nii kehtivas seaduses kui uues seaduse muudatuses ei ole sätestatud vastutust valesti määratud puude tuvastamise eest.

Puude määramise korra kohaselt tuleb arstliku ekspertiisi otsuses[14] näidata järgmised andmed: puude raskusaste, tekkimise aeg, raskusastme määramise päev, kestus, korduvekspertiisi tähtaeg ja puude raskusastme või selle mittemääramise põhjendus.

Puude määramise kord ei näe ette arstliku ekspertiisi otsusesse lisakulude vajaduse märkimist. Samas sotsiaalministri 15.01.2001. aasta määrusega nr 11 kinnitatud "Arstliku töövõimetuse ekspertiisi otsuse vormil" selline nõue on.

4.2 Arstliku ekspertiisi töö koordineerimine Sotsiaalkindlustusameti poolt

4.2.1 Arstliku ekspertiisi töö korraldamine inimeste osas, kelle põhiliseks tervisehäireks on psühhiaatrline haigus

Sotsiaalkindlustusameti põhimääruse kohaselt on arstliku ekspertiisi osakonna põhiülesandeks püsiva töövõimetuse ja puude arstliku ekspertiisi süsteemi (vaegurluse ekspertiisi komisjonid ja tööettevõtulepingu alusel töötavad ekspertarstid) töö korraldamine ja koordineerimine; püsiva töövõimetuse ja puude tuvastamise vaidluste lahendamiseks täiendava arstliku ekspertiisi tegemine, arstliku ekspertiisi käsitlevate õigusaktide eelnõude väljatöötamises osalemine; psüühiliste erivajadustega inimeste riikliku hoolekande teenuse koordineerimine ja korraldamine juhtumikorraldajate koostöövõrgustiku kaudu.

[14] Sotsiaalministri 07.03.2001.a määrus nr 32 § 11 lg 2

Põhimääruse kohaselt on arstliku ekspertiisi osakonnas ettenähtud 11 ametikohta. Auditeerimise ajal oli täidetud 8 ametikohta.

Kui inimese põhiliseks tervisehäireks on psühhiaatriline haigus, siis puude tuvastab ekspertarst, kellega Sotsiaalkindlustusamet on sõlminud töövõtulepingu[15].

Sotsiaalministeerium ei ole kehtestanud täpsemat korda psühhiaatriliste ekspertiiside läbiviimiseks ega pole määranud ühe ekspertiisi eest makstava tasu suurust.

4.2.2 Järelevalve

Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi osakonna üheks põhiülesandeks on järelevalve teostamine ekspertarstide tegevuse üle ning nende poolt tehtud ekspertiisi õigsuse kontrollimine.

Auditeerimisel selgus, et osakond ei teosta süsteemset kontrolli VEK-ide ja ekspertarstide tegevuse üle. Pensioniametite VEK-ide kontrollimine toimub läbi vaidluskomisjonile lahendamiseks esitatud juhtumite täiendava arstliku ekspertiisi korraldamise.

2001. aasta 9 kuu jooksul tehti pensioniametite VEK-ide üle järelevalvet 566 korral (s.o läbi vaidluskomisjoni täiendavate ekspertiiside). Kuna auditeerimise ajal puudusid Sotsiaalkindlustusametil VEK-i ekspertiiside arvu kohta 9 kuu andmed, siis puudus ülevaade, kui suur osa ekspertiisidest oli hõlmatud järelevalvega.

2001. aasta 9 kuu jooksul tehti ekspertarstide, kes viivad läbi psühhiaatrilist ekspertiisi, üle järelevalvet 24 korral (s.o läbi vaidluskomisjoni täiendavate ekspertiiside) ehk järelevalvega oli hõlmatud 0,2 % ekspertiisidest.

---

[15] Sotsiaalministri 07.03.2001.a määrus nr 32 "Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramine ja lisakulude vajaduse tuvastamise kord", § 2 lg 3

4.3 Tuvastatud asjaolud

Kehtiva korra kohaselt peab perearst täitma arstliku ekspertiisitaotluse vormi[16], millele tuleb märkida kõigi inimesel teadaolevate ja eeldatavat puuet põhjustavate haiguste diagnoosid koos raskusastme ja organismi funktsionaalse seisundiga, haigustega seotud uuringute andmed, senise ravi, objektiivse leiu, hinnangu inimese tegevusvõimele, lisakulutuste vajadusele ja teised ekspertiisitaotluse vormil nõutavad andmed.

Varem kehtestatud ekspertiisi taotluste vorminõuded[17] ei näinud ette perearstil taotlusele isiku kõrvalabi vajaduse lahtikirjutamist ning lisakulutuste vajaduse märkimist. Uue taotluse vormi[18] punktid 33 ja 34 näevad ette kõrvalabi vajaduse lahtikirjutamist ja märget lisakulutuste kohta.

Tallinna Pensioniameti VEK-i auditeerimisel selgus, et VEK-i koosseisud võtsid puude raskusastme ja lisakulutuste vajaduse otsuse tuvastamiseks arstliku ekspertiisi taotlusi vastu vanadel vormidel kuni 2001. aasta märtsi-aprillikuuni, puudega lapse toetuse korral kuni oktoobrikuuni ning neil ei olnud kõrvalabi vajadus lahti kirjutatud. Auditeeritud 59-st puudega lapse VEK-i toimikust olid perearstid esitanud 41-l juhul ekspertiisi taotluse vanal vormil, st perearst ei olnud kirjeldanud kõrvalabi ja lisakulutuste vajadust ning VEK määras puude haigusloost lähtuvalt (s.o 69,5 % juhtumitest). Auditeeritud 76-st puudega täiskasvanu toimikust olid perearstid esitanud 17-l juhul ekspertiisi taotluse vanal vormil ning 8-l juhul oli perearst jätnud uuel ekspertiisi taotluse vormil kõrvalabi ja lisakulutuste vajaduse täitmata. VEK ei saatnud perearstidele dokumente tagasi täiendavate andmete esitamiseks, vaid määras haigusloost lähtuvalt kõrvalabi ja lisakulutuste vajaduse.

Auditeerimine näitas, et nii Tallinna kui Tartu perearstide poolt täidetud arstliku ekspertiisi taotlustel (uuel taotluse vormil) oli kõrvalabi vajadus märgitud üldsõnaliselt, enamikel juhtudel oli lisakulutuste vajadus jäänud lahti kirjutamata – piirduti märkega "lisakulutuste vajadus". Ekspertarstid, kes viisid läbi psühhiaatrilist ekspertiisi, arstliku ekspertiisi otsuse vormil puudega lapse toetuse määramisel lisakulutuste vajadust ei märkinud.

---

[16] vorm kehtestatud Sotsiaalministri 15.01.2001.a määrusega nr 11 "Arstlikku töövõimetuse ekspertiisi suunamiseks vajalikud dokumendid"
[17] kinnitatud sotsiaalministri 21.03.2000.a määrusega nr 23 "Arstlikku töövõimetuse ekspertiisi suunamiseks vajalikud dokumendid"
[18] kinnitatud sotsiaalministri 15.01.2001.a määrusega nr 11

Sotsiaalkindlustusamet oli sõlminud töövõtulepinguid 9 ekspertarstiga psühhiaatrilise ekspertiisi tegemiseks ning sõlmitud lepingute kohaselt tuli ühe ekspertiisi tasuks 49 krooni, millest tuli katta ka kõik puude määramisega seotud kulud, sealhulgas majandamiskulud.

2001. aasta 9 kuuga teostati 12,8 tuhat arstlikku psühhiaatrilist ekspertiisi ning selle eest tasuti tööettevõtulepinguga töötavatele ekspertarstidele 628 tuhat krooni. Sõltuvalt tehtud ekspertiiside arvust ulatus töövõtulepinguga töötavate ekspertarstide töötasu 2 tuhandest kroonist kuni 18 tuhande kroonini kuus. Seejuures enamik ekspertarste töötas ka raviarstina.

Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi osakonna üheks ülesandeks on pidada VEK-ide ja ekspertarstide ekspertiiside arvu üle statistikat. Sotsiaalkindlustusameti andmetest selgus, et esmakordsel puude tuvastamise ekspertiisil määrati isikutele puue enamikel juhtumitel (89 % juhtumitest) ning 11 % juhtumite korral puuet ei tuvastatud.

Puude tuvastamise keeldumiste protsent pensioniametite VEK-ide lõikes oli erinev:
Pärnu VEK –keeldumisi 21 %;
Virumaa VEK – keeldumisi 20 %;
Tallinna VEK – keeldumisi 18,8 %;
Tartu VEK – keeldumisi 5,1 %;
ekspertarstid, kes viivad läbi psühhiaatrilist ekspertiisi – keeldumisi 1,5 %.

Pensioniametite VEK-ides andsid puude arstliku ekspertiisi otsusele allkirja puude raskusastme ja lisakulutuste vajaduse kohta 2-3 ekspertarsti, kuid psühhiaatrilise ekspertiisi otsused allkirjastati ühe ekspertarsti poolt. Psühhiaatriliste ekspertiiside korral oli puude tuvastamisest keeldumise protsent kõige väiksem.

5. Toetuse määramine ja maksmine

Auditeeritud pensioniametites oli toetuste määramise ja maksmise protsess tervikuna küllaldaselt dokumenteeritud, kindlustades ülevaate otsustamisest.Toetuse määramisel ja maksmisel puudusi ei tuvastatud.

Rehabilitatsiooniplaan, mis on üheks puudega lapse toetuse määramise alusdokumendiks, on sisult formaalne. Seaduse muudatusest ei selgu, millal peab puudega täiskasvanu toetuse määramiseks rehabilitatsiooniplaani esitama. Regulatsioonides ei ole sätestatud, kas ja kuidas toimub rehabilitatsiooniplaanis toodud tegevuste täitmise kontrollimine.

5.1 Regulatsioon

Toetuse taotleja või puudega isiku eeskostja peab esitama pensioniametile järgmised dokumendid[19]:

- toetuse taotlus;
- VEK-i otsus puude raskusastme kohta;
- isiklik sotsiaalse rehabilitatsiooni plaan (puudega lapse toetuse korral, alates 01.01.2002. aastast ka puudega täiskasvanu toetuse korral);
- lapse sünnitunnistus (lastetoetuste korral);
- pass, välismaalasel koos elamisloaga (täiskasvanu toetuse korral).

Sotsiaalministri määrusega[20] kehtesti rehabilitatsiooniplaani koostamise kord.

Alates 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatuse kohaselt tuleb ka puudega täiskasvanu toetuse määramise korral arvestada rehabilitatsiooniplaani olemasoluga. Samas ei ole seaduses üheselt mõistetav, millistel juhtudel see tuleb esitada.

Nii kehtiv rehabilitatsiooniplaani koostamise kord kui alates 01.01.2002. aastast jõustuv seaduse muudatus ei näe ette, kas ja kuidas toimub selle plaani täitmise järelevalve.

Puudega lapse ja täiskasvanu toetuse suurendamist või vähendamist tingivaks asjaoluks on puude raskusastme muutumine. Seaduse[21] järgi toetuse suurendamist tingivate asjaolude tekkimisel arvutatakse toetus ümber vastava avalduse ja vajalike dokumentide esitamise

[19] Vabariigi Valitsuse 14.12.1999.a määrus nr 379 "Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise ja väljamaksmise juhend" §-d 4-6

[20] Sotsiaalministri 22.12.1999.a määrus nr 90 "Sotsiaalse rehabilitatsiooni plaani koostamine"

[21] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 20^1 lg 1

päevast, kui avaldus ja vajalikud dokumendid on esitatud ühe kuu jooksul, arvates toetuse suurendamist tingivate asjaolude tekkimisest. Hilisemal avalduse ja vajalike dokumentide esitamisel, arvutatakse toetus ümber vastava avalduse ja vajalike dokumentide esitamise kuule järgneva kuu esimesest kuupäevast.

Sotsiaalkindlustusameti 21.03.2001. aasta ringkirjaga nr 2-10/607 teatati kõigile pensioniametitele, et puude raskusastme muutumisel ei ole vaja nõuda avaldust ning puude raskusastme suurenemisel arvutatakse toetuse suurus ümber alates uue puude raskusastme määramise päevast.

Seega on Sotsiaalkindlustusameti eelnimetatud ringkiri vastuolus seadusega.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste (v.a laste toetused) maksmine peatatakse, kui toetuse saaja on järjest üle kahe kuu haiglaravil[22].

Sealjuures haiglatele pole pandud patsientide haiglas viibimise teatamise kohustust. Puudega inimene annab pensioniametis allkirja selle kohta, et on teadlik ja kohustub teatama elukohajärgsele pensioniametile 10 päeva jooksul kirjalikult asjaoludest, mis toovad kaasa puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmise lõpetamise, peatamise või puude raskusastme suuruse muutuse.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetust saava isiku surma korral tema pangakontole kantud või volikirja alusel panga või posti kaudu väljamakstud sotsiaaltoetuste summad ei kuulu pärandvara koosseisu ning nimetatud summad tagastatakse panga või pärandvara saanud isiku poolt elukohajärgse pensioniameti vastava nõude saamisel[23].

Nimetatud seaduse sätet ei saa pensioniametid kohaldada juhul, kui toetus on kantud puudega inimese pangaarvele ja see on sealt ka kellegi poolt välja võetud. Pensioniametid ei kuulu ametkondade/asutuste nimekirja, kellele krediidiasutus on seaduse järgi kohustatud pangasaladusena käsitletavat infot avaldama. Tulenevalt eeltoodust, ei saa pensioniametid teada võimalikest pärijatest, kellelt alusetult makstud toetust tagasi nõuda. Pensioniametid ei saa

[22] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 20 lg 2
[23] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 22 lg 6

sellistel juhtudel ka kohtu poole pöörduda, kuna puuduvad andmed isikute kohta, kes puudega inimese surma korral raha välja võttis.

5.2 Sanktsioonid

Seaduse kohaselt[24] puuetega inimeste sotsiaaltoetusteks liigselt makstud summad makstakse tagasi vabatahtlikult, nõutakse tagasi või tehakse tasaarveldus, kui enammakse on tingitud teadvalt valeandmete esitamisest. Kui puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmine lõpetatakse enne, kui enammakstud summa on täielikult kustutatud ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste vabatahtlikus korras tagasimaksmiseks kokkulepet ei saavutata, nõutakse see osa sisse kohtu korras.

Auditeerimisel antud selgituste kohaselt toetuste enammakstud summad on tagasi makstud vabatahtlikus korras või järgnevate maksete arvelt tasaarvelduste teel.

Alates 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatuse kohaselt on pensioniametitel õigus liigselt makstud summa tagasinõudmiseks teha inimesele ettekirjutus koos hoiatusega, ettekirjutuse täitmatajätmise korral on õigus rakendada sunniraha nõudmist.

5.3 Tuvastatud asjaolud

Pensioniametite auditeerimisel tehti kindlaks, et toetuse maksmise ja määramise protsess oli küllaldaselt dokumenteeritud, kindlustades ülevaate otsustamisest. Kasutatav tarkvaraprogramm tagas kohustuste lahususe.

Auditeerimisel toetuste üle- või vähemmakse ei tuvastatud.

Pensioniametites rakendatud kontrollimeetmeid toetuse määramisel ja maksmisel hindasid auditeerijad piisavaks.

---

[24] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 24 lg 1 ja 3

Regulatsioonides ei ole sätestatud, kas ja kuidas rehabilitatsiooniplaani täitmist kontrollitakse. Pensioniametite auditeerimisel tuvastati, et paljudel juhtudel ei olnud rehabilitatsiooniplaanid nõuetekohaselt vormistatud, plaanidel puudusid vastutava isiku nimi ja allkiri.

Puuetega inimeste sotsiaaltoetusi ei maksta, kui isik on hoolekandeasutuses, kus kaetakse täielikult tema ülalpidamiskulud. Liigselt makstud toetus makstakse tagasi vabatahtlikult, nõutakse tagasi või tehakse tasaarvestus, kui enammakse on tingitud teadvalt valeandmete esitamisest[25].

Auditeerimisel tuvastati, et Tartu Pensioniameti Võru osakond maksis puudega lapse vanemale alusetult 13155 krooni. Väärkasutus oli põhjustatud asjaolust, et puudega lapse vanem ei informeerinud pensioniametit lapse lastekodusse paigutamisest. Tartu Pensioniameti Võru osakond rakendas meetmed alusetult makstud summade tagastamiseks auditi käigus.

6. Sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni töö

Vaidluskomisjoni töökord ei taga ülevaadet komisjoni tööst osavõtnud liikmetest ega anna ülevaate tehtud otsuste langetamise protsessist.

Sotsiaalkindlustusameti juurde on moodustatud sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon, mille ülesandeks on lahendada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise protsessis tekkinud vaidlusi[26]. Vaidluskomisjoni töökorra[27] kohaselt kutsub vaidluskomisjoni istungi kokku vaidluskomisjon esimees või esimehe asetäitja ning vaidluskomisjoni istungil läbivaatamisele tulevad küsimused valmistab ette esimehe asetäitja. Vaidluskomisjon on otsustusvõimeline, kui selle tööst võtavad osa esimees või aseesimees ja kolm liiget.
Auditeeritud perioodil kuulus vaidluskomisjoni koosseisu 5 inimest, sealhulgas vaid üks arst-ekspert. Arvestades asjaolu, et vaidluskomisjonis langetati otsuseid põhiliselt haiguslugude põhjal, ei ole piisavalt põhjendatud ainult ühe arst-eksperdi osalemine komisjoni koosseisus.

---

[25] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 20 lg4 ja § 24 lg 1
[26] Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 23

[27] kinnitatud sotsiaalministri 03.12.1999.a määrusega nr 79 "Sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni töökord" punktid6 ja 7.

Auditeerimisel tehti kindlaks, et 2001. aasta 9 kuu jooksul toimus 10 vaidluskomisjoni istungit, millest oli protokollitud 7 istungit. Koostatud protokollidest ei nähtunud, kes vaidluskomisjoni liikmetest koosolekul osalesid (osavõtjate allkirjad puudusid), samuti puudus protokollija allkiri.

Kuigi sotsiaalministri 03.12.1999. aasta määrusega nr 79 kinnitatud "Sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni töökord" ei sätesta kohustust vaidluskomisjoni koosolekuid protokollida, on endastmõistetav, et need protokollitakse. See tagaks ülevaate komisjoni tööst osavõtnud liikmetest ning annaks ülevaate tehtud tööst.

2001. aasta 9 kuuga vaatas vaidluskomisjon läbi 566 vaidlusjuhtumit, millest 504 juhtumi korral VEK-i esialgset otsust ei muudetud, 37 juhtumi korral määrati toetuse taotlejale puue kui esialgselt puuet ei olnud määratud ning ülejäänud kordadel muudeti puude raskusastet.

Vaidluskomisjoni otsused koostati põhiliselt arstliku ekspertiisi osakonna ekspertarstide (3 ekspertarsti) arvamuse alusel.

7. Perearstide seisukohad puuetega inimestele sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise süsteemist

Perearstide arvamuse kohaselt võib, tulenevalt kehtivate regulatsioonide ebamäärasusest, puude määrata paljudele pensionäridele. Perearstide jaoks on lihtsam inimesele puue määrata, kui tegeleda kaebustega. Samuti on perearstid seisukohal, et puude ekspertiisi dokumentide vormistamine on ressursimahukas, kulusid aga riik ei kata. Puude määramise aluseks oleva kõrvalabi vajaduse hindamine on perearstide arvates sotsiaaltöötajate, mitte perearstide ülesanne. Samuti puuduvad kriteeriumid vanusest ja haigusest tingitud kõrvalabi vajaduse eristamiseks.

Eesti Perearstide Selts juhtis oma 11.05.2001. aasta pöördumises sotsiaalministri tähelepanu alljärgnevatele probleemidele, mis on üles kerkinud kehtivast puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmise korrast:

- puuetega inimeste sotsiaaltoetuste maksmise kord võimaldab pea kõigil teatud vanuse ületanud inimestel taotleda puude astme ekspertiisi (st pensionärile olulist sissetuleku lisa);
- taotletav puude aste ei ole seotud meditsiinilise diagnoosiga vaid kõrvalabi vajadusega, mis sõltub inimese sotsiaalsest taustast ning seda ei saa hinnata raviarst;
- puuduvad kriteeriumid vanusest ja haigusest tingitud kõrvalabi vajaduse eristamiseks;
- kehtiv kord puude raskusastme määramiseks tekitab ühiskonnas pingeid ning väärarusaamisi, et sotsiaalne toimetulek on lahendatav arstiabi kaudu.

Puude ekspertiisi taotlemiseks vajaliku dokumentatsiooni vormistamine on valdavalt tehtud perearstide kohustuseks ning see omakorda tingib arstiabi andmisel vajakajäämisi meditsiiniteenuste osutamisel patsientidele (pikad järjekorrad, kulude kasv uuringutele, posti- ning kantseleikuludele).

Auditeerimise käigus intervjueeritud perearstid olid seisukohal, et regulatsioonid ei sätesta, kas ja millistel juhtudel on perearstil õigus keelduda arstliku ekspertiisi taotluse täitmisest. Kui perearst ei ole vastutulelik inimesele arstliku ekspertiisi taotlust täitma, siis kaotab ta oma patsiente. Perearstide arvamuse kohaselt on raske inimestele selgitada, et neil puuet ei ole ning alus arstliku ekspertiisi taotluse täitmiseks puudub. Inimesed võrdlevad olukordi oma naabrite ja tuttavatega ning siis selgub, et teisele on puue palju kergema haiguse puhul tuvastatud. Tulemuseks on see, et esitatakse kaebusi perearsti tegevuse kohta. Eelpool toodut silmas pidades on perearstidel lihtsam dokumente vormistada selliselt, et puue tuvastatakse, kui töötada kaebusi saades.

Perearstide üldine seisukoht oli, et seaduses toodud kõrvalabi vajadust peaks hindama sotsiaaltöötaja, tegemist ei ole meditsiinilise diagnoosiga ning seda ei saa hinnata raviarst.

8. Sotsiaalministeeriumi arvamus

Sotsiaalministeerium tõdes, et Riigikontrolli poolt läbiviidud audit, mis käsitles puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramisel ja maksmisel esinevaid riske, on ministeeriumile toeks toetuste süsteemi edasiarendamisel tuleval aastal.

Ministeerium märkis, et puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses toodud lisakulutuste mõistet pole täpsemalt võimalik määratleda, kuna see oleks vastuolus seaduse mõttega arvestada puuetega inimeste individuaalseid vajadusi ja võimeid. Lisakulud sõltuvad iga konkreetse inimese puude põhjusest, laadist ja raskusastmest, aga ka vanusest, majanduslikust aktiivsusest ja elukeskkonnast.

Ministeerium nõustus, et senikehtinud seaduses oli keskmine puue vajalikul määral reguleerimata, kuid alates 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatusega maandati risk, et kõrvalabina käsitletakse ka abi majapidamistoimingutes ning rõhuasetus on pandud kõrvalabi vajadusele väljaspool kodu.

Ministeerium nõustus, et rehabilitatsiooniplaan, mis on üheks puudega lapse toetuse määramise alusdokumendiks, on sisult formaalne ning selle täitmist ei kontrollita. Olukorra muutmiseks on 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatusega sätestatud, et rehabilitatsiooniplaan koostatakse nii lastele kui täiskasvanutele enne, mitte aga pärast puude raskusastme määramist ning see plaan annab arstliku ekspertiisi komisjonile teavet kõrvalabi vajaduse täpsemaks hindamiseks. Edaspidi tekib korduval puude ekspertiisil võimalus hinnata eelmise plaani tulemuslikkust ning jälgida toetuse eesmärgipärast kasutamist.

Ministeerium selgitas, et vanaduspensionieas puuetega inimeste sotsiaaltoetuse saajate arvu kasv on suures osas loomulik. Keskmise puude määramise kriteeriumite täpsustamine ja rangemaks muutmine vähendab edaspidi eksimuste riski.

9. Riigikontrolli seisukoht Sotsiaalministeeriumi arvamuse kohta

Riigikontroll nõustub, et lisakulude ammendavat loetelu pole võimalik seaduses esitada, kuid puudest tingitud lisakulutuste vajaduse kriteeriumid peaksid olema täpsemad. Alates 01.01.2002. aastast jõustuva seaduse muudatusega on puudest tingitud kõrvalabi vajadus täpsemini sõnastatud.

Uues seaduse muudatuses on sätestamata, millistel juhtudel puudega täiskasvanule koostatakse rehabilitatsiooniplaan ning määratlemata on järelevalve mehhanism. Vaegurluse ekspertiisi komisjonil on esitatavate dokumentide põhjal raske hinnata plaani tulemuslikkust ning jälgida toetuse eesmärgipärast kasutamist.

Riigikontroll nõustub, et keskmise puude määramise kriteeriumid on alates 01.01.2002 muudetud rangemaks. Kaaluda tuleks puude määramise protsessi sotsiaaltöötaja kaasamist, kes suudaks hinnata inimese sotsiaalset integratsiooni ühiskonda.

10. Ettepanekud

Riigikontroll teeb Sotsiaalministeeriumile järgmised ettepanekud:

1. näha ette regulatsioonide täiendamine:

1.1 kehtestada nõue süsteemse järelevalve teostamise kohta puude määramisel;
1.2 täpsustada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses sätestatud lisakulutuste vajaduse mõiste ja nende kulutuste seos puude määramisega;
1.3 täpsustada, millistel juhtudel peab puudega täiskasvanu esitama toetuse määramiseks rehabilitatsiooniplaani;
1.4 sätestada kuidas toimub järelevalve rehabilitatsiooniplaanis toodud tegevuste täitmise üle;
1.5 sätestada toetuse maksmise lõpetamine, kui mittekodanikul lõpeb tähtajaline elamisluba määratud puude tähtajal ja uut taotlust elamisloa pikendamiseks ei ole esitatud;

2. näha ette kontrollimeetmete kehtestamine, et oleks välistatud toetuste maksmine elamisluba mitteomavatele inimestele ja pikaajalisel haiglaravil viibijatele;

3. tagada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 20^1 täitmine ja sellega vastuolus oleva Sotsiaalkindlustusameti ringkirja muutmine;

4. vaadata läbi töövõtulepingu alusel töötavate ekspertarstide töökorraldus ja nende tasustamine ning tagada meetmete rakendamine, maandamaks riski, mis tuleneb puude määramisest ühe ekspertarsti poolt;

5. vaadata läbi sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni koosseis ning kehtestada nõuded komisjoni töö dokumenteerimisele;

6. kaaluda võimalust kaasata edasiselt puude määramise protsessi sotsiaaltöötaja, kes hindaks puudega inimese kõrvalabi vajadust.

Saata käesolev otsus informatsioonina Rahandusministeeriumile.

Peale Sotsiaalministeeriumi selgituste saamist käesolevas otsuses tehtud ettepanekute täitmise kohta, teavitada auditi tulemustest Riigikogu sotsiaalkomisjoni.

Jüri Kõrge
peakontrolör

SOTSIAALMINISTEERIUM

Teie .....

Meie 04.02.2002 nr. 1-6/11 .....

Riigikontroll

Puuetega inimestele makstavad toetused

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (edaspidi *seadus*) töötati välja eesmärgiga toetada puudest tingitud lisakulude hüvitamise kaudu puuetega inimeste iseseisvat toimetulekut, sotsiaalset integratsiooni ja võrdseid võimalusi. Seaduse rakendamisel ilmnenud põhiprobleemid olid:

- puude raskusastet määrati üksnes perearsti täidetud ekspertiisi taotluse alusel, mis tähendas puude määramist valdavalt inimese terviseseisundi põhjal, arvestamata teisi puudest tingitud erivajadusi või võimalust rehabiliteerimise kaudu puudega inimese tegevusvõimet tõsta. Puudus individuaalne ja terviklik lähenemine puuetega inimeste probleemidele;

- keskmise puude määratlemine regulaarse kõrvalabi või juhendamise vajadusega vähemalt kord kuus ei taganud toetuse jõudmist selle tegeliku sihtrühmani, kelleks eelkõige olid suhtlemisel viipekeele tõlgi abi vajavad kuulmispuudega inimesed, aga ka vaimse puudega või psüühikahäiretega inimesed. Keskmise puude lai määratlus võimaldas näiteks eakate inimeste puhul kõrvalabina käsitleda abi osutamist kodustes majapidamistoimingutes, milleks peaks tegelikult osutama koduhooldusteenuseid kohalik omavalitsus;

- hooldajatoetuse eesmärgiks on toetada rahaliselt ning tagada ravi- ja pensionikindlustus inimestele, kes ei saa töötada ja sissetulekut teenida puudega lapse kasvatamise või puudega täiskasvanu hooldamise tõttu.

Probleemidest tulenevalt töötati välja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seadus, mille eesmärk on:

- puuetega inimeste sotsiaaltoetuste sidumine rehabilitatsiooniga, tagamaks toetuste sihipärast kasutamist;

- puude raskusastme ja sotsiaaltoetuste mõistete ning määramise süsteemi täiustamine, sh perearstide koormuse vähendamine, piirates nende ülesandeid puude raskusastet taotleva inimese terviseseisundi hindamisega.

RIIGIKONTROLL
05.02.2002 278/

Gonsiori 29
15027 TALLINN

tel. 626 9700
faks 699 2209

Reg. nr. 70001952
Internet: http://www.sm.ee
E-post:smin@sm.ee

Sotsiaalministeeriumi seisukoht peakontrolöri otsuses tehtud ettepanekute kohta:

1. Regulatsioonide täiendamine:

1.1 kehtestada nõue süsteemse järelevalve teostamise kohta puude määramisel

Sotsiaalkindlustusameti põhimääruse (kinnitatud sotsiaalministri 20.aprilli 2001.aasta määrusega nr. 43) kohaselt on ameti üheks ülesandeks teostada järelevalvet arstliku ekspertiisi komisjonide ja tööettevõtulepingu alusel töötavate ekspertarstide tegevuse üle.

Kontrollitud perioodil tehti järelevalvet eelkõige sotsiaaltoetuste vaidluskomisjonile saabunud avalduste läbivaatamise käigus. Avalduses esitatud asjaolude kontrollimiseks nõudis vaidluskomisjon välja ekspertiisitoimiku (arstliku ekspertiisi taotlus koos esitatud lisadokumentidega ja ekspertiisiotsus) ning ekspertiisi tegija seletuskirja. Nimetatud dokumentide alusel tegi Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi osakond täiendava ekspertiisi, mille käigus hindas ekspertiisitaotluse vormistamise nõuetekohasust ja selles esitatud andmete piisavust ekspertiisi tegemiseks ning ekspertiisiotsuse tegemise õigsust ja põhjendatust. Seega juhtudel, mil vaadati läbi vaidlustatav ekspertiisikomisjoni või ekspertarsti poolt tehtud puude ekspertiisi otsus, kontrolliti samaaegselt nii puude kui püsiva töövõimetuse ekspertiisi tegemise õigsust.

Lisaks saatis Sotsiaalkindlustusamet 13.03.2001. a. pensioniametitele ja ekspertarstidele kirja, milles palus saata ametile kontrollimiseks enne puude ekspertiisi tegemist need ekspertiisitaotlused, mille andmetes ilmnevad vastuolud või mille puhul on tekkinud põhjendatud kahtlus, et taotluses esitatud andmed ei vasta tegelikkusele. Ekspertiisikomisjonidest saadetud taotlustes esitatud andmete kontrollimiseks nõudis Sotsiaalkindlustusamet taotlusi vormistanud arstidelt täiendavalt välja inimese tervisekaardi või haigusloo, võrdles ekspertiisitaotluses esitatud andmeid tervisekaardi või haigusloo andmetega, kontrollis taotluse põhjendatust ja andis ekspertiisi tegijale konsultatiivse otsuse.

Lisaks eeltoodule kontrollis Sotsiaalkindlustusameti siseauditi osakond 550 puuetega inimeste sotsiaaltoetuse toimikut. Nimetatud toimikutes vigu ei avastatud.

Kuna puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus jõustus täies mahus 2001. aastal, pööras Sotsiaalkindlustusamet kontrollitud perioodil enam tähelepanu puude määramise ja sotsiaaltoetuste maksmisega seotud töötajate koolitusele tagamaks seaduse ühtse rakendamise kõigi pensioniametite poolt.

Sotsiaalkindlustusamet on 2002. aastaks planeerinud ulatusliku järelevalve tegemise, kontrollides kõikide ekspertiisikomisjonide tööd ning tööettevõtulepingu alusel töötavaid ekspertarste. Arstliku ekspertiisi osakonda on tööle võetud kaks uut töötajat.

Eeltoodust tulenevalt oleme arvamusel, et järelevalve tegemise regulatsioon on kehtivas õigusaktis olemas, samuti oleme planeerinud meetmeid järelevalve tõhustamiseks.

1.2 täpsustada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses sätestatud lisakulutuste vajaduse mõiste ja nende kulutuste seos puude määramisega

Seaduses on sätestatud mõiste "puudest tingitud lisakulud", mis iseenesest tähendab selliseid lisakulusid, mis isikul tekivad tema puude tõttu. "Puue" on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri kaotus või kõrvalekalle (seaduse §2). Puude määramisel võetakse arvesse 7 komponenti: terviseseisund, tegevusvõime, kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadus, mis on suurem inimese eakohasest abivajadusest, kõrvalabi ja juhendamise vajadus, mis esineb inimesel tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata, elukeskkond, puudest tingitud lisakulud, rehabilitatsiooniplaani olemasolul selles ettenähtud tegevused. Seega on lisakulud üks puude määramise komponentidest ja teiselt poolt tekitavad enamus komponente isikule lisakulutusi. Isikule määratud puue ehk anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri kaotus või kõrvalekalle ja sellest tulenevad lisakulud on omavahel seotud mõisted.

Lisakulusid tekitavad meditsiiniline ja sotsiaalne rehabilitatsioon, erilised vajadused haridusele s.h kutsehariduse, ümberõppele ja õppevahenditele, vajadus isikliku abistaja või tehniliste abivahendite järele, transpordi kasutamisega, suhtlemisega ja teiste avalike teenustega.

Sotsiaalministeerium ei pea otstarbekaks puudest tingitud lisakulude vajaduste kriteeriume kehtestada, kuna mõiste sisu on avatud nii seaduses kui ka rakendusaktides. Samuti võib ammendavate kriteeriumide kehtestamisega tekkida olukord, kus näiteks raske puudega isik, kellel on lisakulud, ei saa toetust põhjusel, et just see kriteerium puudub loetelust.

1.3 täpsustada, millistel juhtudel peab puudega täiskasvanu esitama toetuse määramiseks rehabilitatsiooniplaani

Toetuse määramiseks ei ole vaja rehabilitatsiooniplaani esitada. Seaduse §16 sätestab sotsiaaltoetuste taotlemise põhidokumendid: taotlus, arstliku ekspertiisi otsus (puude raskusastme kohta), isikut tõendav dokument. Sotsiaalministri 16.01.2002. a määrus nr 16 sätestab sotsiaaltoetuste taotlemise lisadokumendid toetuste liikide kaupa. Ühegi toetuse taotlemiseks ei ole nõutav rehabilitatsiooniplaan.

Rehabilitatsiooniplaan on vajalik puude raskusastme määramiseks. Vastavalt seaduse § 2^1 lõikele 2 suunab arstliku ekspertiisikomisjon rehabilitatsiooniplaani koostama kõik kuni 16-aastased puude raskusastet taotlevad lapsed. 16-aastaste ja vanemate isikute rehabilitatsiooniplaani suunamise otsustamine on seadusega antud arstlikule ekspertiisikomisjonile. Otsuste tegemisel tuleb lähtuda seadusega sätestatud kriteeriumidest: rehabilitatsiooniplaan on vajalik puude raskusastme määramiseks (aitab määrata puuet, kuna arstilt saadud dokumentidest ei piisa) või aitab see kaasa isiku iseseisvale toimetulekule ja sotsiaalsele integratsioonile (§ 2 lg 2).

Kuna tegu on diskretsiooniotsusega, ei pea me vajalikuks seda rohkem täpsustada.

1.4 sätestada, kuidas toimub järelevalve rehabilitatsiooniplaanis toodud tegevuste üle

Kaudselt on järelevalve sätestatud sotsiaalministri 08.01.2002. aasta määrusega nr 9 kinnitatud rehabilitatsiooniplaanis. Seda saab teha juhul, kui inimene tuleb uuesti

puuet taotlema ja talle koostatakse uus rehabilitatsiooniplaan. Nimelt on rehabilitatsiooniplaanis ette nähtud eelmise täitmise ja tulemuslikkuse hindamine (rehabilitatsiooniplaan koostatakse maksimaalselt kolmeks aastaks). Samuti määraratakse rehabilitatsiooniplaani täitmist koordineeriv isik või asutus.

Oleme nõus riigikontrolöri ettepanekuga, et järelevalve ja sanktsioonide mehhanism tuleb sätestada seaduses. Töötame edasi puuetega inimeste sotsiaaltoetuste süsteemi paremustamise eesmärgil ning oleme planeerinud uue seaduse redaktsiooni välja töötamist 2002. aasta teisel poolel.

1.5 sätestada toetuse maksmise lõpetamine, kui mittekodanikul lõpeb tähtajaline elamisluba määratud puude tähtajal ja uut taotlust elamisloa pikendamiseks ei ole esitatud

Seaduse § 3 määrab ära sotsiaaltoetuste subjekti, kelleks on Eesti alaline elanik. Kehtiva elamisloa olemasolu on üks toetuse saamise tingimustest. Me ei pea vajalikuks sätestada iga toetuse saamise tingimuse mittetäitmise kohta toetuste maksmise lõpetamist. See õigus on antud üldnormina, mis sätestab, et puuetega inimeste sotsiaaltoetused määratakse ajaks, mil isik vastab käesolevas seaduses sätestatud toetuse saamise tingimustele (§ 17 lg 5).

2. näha ette kontrollimeetmete kehtestamine, et oleks välistatud toetuste maksmine elamisluba mitteomavatele inimestele ja pikaajalisel haiglaravil viibijatele

Elamisloa kehtivuse ja pikaajalisel haiglaravil viibimise praegused kontrollimeetmed on erinevad.
Elamisloa andmeid kontrollitakse riiklikku pensionikindlustuse registrisse kantud andmete alusel. Andmed elamisloa kohta kantakse riiklikku pensionikindlustuse registrisse rahvastikuregistrist. Uuendatud andmeid kantakse rahvastikuregistrist pensionikindlustuse registrisse üks kord kuus. Lisaks eelnimetatud massilisele andmeedastusele uuendatakse pensionikindlustuse registri andmeid rahvastikuregistrist nn online-režiimis tehtud päringute põhjal. Võimalus rahvastikuregistrist andmeid saada on tagatud kõigis pensioniametite osakondades ja Sotsiaalkindlustusameti pensionikindlustuse registri osakonnas.
Vastavalt rahvastikuregistri seaduse §-le 30 annab rahvastikuregistri andmeandja (elamisloa andmete osas – Kodakondsus- ja Migratsiooniamet) rahvastikuregistrile andmed üle ühe tööpäeva jooksul pärast andmete alusdokumendi koostamist, muutmist, täpsustamist, jõustumist või saamist.
Eeltoodu põhjal võib öelda, et elamisloa andmete praegused kontrollimeetmed on piisavalt operatiivsed tagamaks toetuste maksmise peatamist või lõpetamist.

Pikaajalisel haiglaravil viibimise korral on puuetega inimeste sotsiaaltoetuste saaja vastavalt seaduse § 20 lg 2 ja 7 kohustatud sellest kui toetuse maksmise peatamist tingivast asjaolust 10 päeva jooksul kirjalikult teatama elukohajärgsele pensioniametile (andmed haiglaravil viibimise kohta kannab riiklikku pensionikindlustuse registrisse pensioniamet).
Haiglatele pole pandud patsientide haiglas viibimisest teatamise kohustust. Täiendava kontrollimeetme kehtestamiseks kaalume haiglatele sellise kohustuse sätestamise.

3. tagada puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 20[1] täitmine ja sellega vastuolus oleva Sotsiaalkindlustusameti ringkirja muutmine

Sotsiaalkindlustusameti 21.03.2001. a ringkirja nr 2-10/607 punkti 2 kohaselt, kui arstlik ekspertiis on puude raskusastme kehtivuse aja kestel määranud kõrgema puude raskusastme, siis puudega lapse toetus või puudega 16-aastase ja vanema inimese toetus arvutatakse ümber ja toetuse maksmist jätkatakse ilma sellekohast avaldust nõudmata. Eelpool nimetatud ringkirja punkt 2 väljendas Sotsiaalkindlustusameti head tahet lihtsustada puuetega inimeste suhtlemist pensioniametitega, kuna puude raskusastme muutumise korral pensioniametile esitatud uuest sotsiaaltoetuse taotlusest uusi andmeid sisuliselt ei nähtu ning pensioniametil on toetuse ümberarvutamiseks kõik vajalikud andmed olemas. Samas juhul, kui puude raskusaste väheneb, lubab seadus teha toetuse ümberarvestuse avaldust nõudmata.
Eeltoodust tulenevalt ei põhjustanud Sotsiaalkindlustusameti 21.03.2001. a ringkirja nr 2-10/607 punkti 2 järgimine pensioniametite poolt alusetut toetuste väljamaksmist, kuna isikud omasid õigust puuetega inimeste sotsiaaltoetustele.
Sotsiaalkindlustusameti 21.03.2001. a ringkirja nr 2-10/607 punkt 2 on tühistatud Sotsiaalkindlustusameti 14.01.2002. a ringkirjaga nr 2-6/39 ning pensioniametid juhinduvad oma töös puuetega inimeste seaduse §-st 20[1].

4. vaadata läbi töövõtulepingu alusel töötavate ekspertarstide töökorraldus ja nende tasustamine ning tagada meetmete rakendamine, maandamaks riski, mis tuleneb puude määramisest ühe ekspertarsti poolt

2001. aastal käivitunud pilootprojekti raames toimus psühhiaatrilise arstliku ekspertiisi korraldamine töövõtulepingu alusel töötavate ekspertarstide poolt. Ühe ekspertiisi hinnaks oli koos kõigi kuludega 49 krooni. 2002. aastal on ühe ekspertiisi töötasuks 30 krooni.

Töövõtulepingu alusel ekspertiise tegevad ekspertarstid saadavad tehtud ekspertiiside otsused tähitud kirjaga Sotsiaalkindlustusametile. Tähitud kirja saatmise dokumendid, samuti vajalike ümbrike, markide, paberi ja kirjutusvahendite ostukviitungid koos avansiaruandega esitatakse Sotsiaalkindlustusameti finantsosakonnale ning need kulutused tasutakse majandamiskulude eelarvest.

Psühhiaatrilise vaegurluseksperti komisjone reformiti 2001. aastal. Seega on ekspertarstid määranud puuet ainuisikuliselt kõigest üks aasta, kusjuures on ekspertarstil võimalus vajadusel konsulteerida Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisiosakonnaga.

Sotsiaalkindlustusamet on 2002. aasta II kvartalis planeerinud psühhiaatriliste vaegurluseksperti komisjonide reformi tulemuslikkuse analüüsi läbiviimist.

Tulenevalt nimetatud analüüsist rakendame vajadusel meetmeid ekspertarstide töö kvaliteedi parandamiseks.

5. vaadata läbi sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni koosseis ning kehtestada nõuded komisjoni töö dokumenteerimisele

Sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a määrusega nr 160 kehtestati vaidluskomisjoni töökord. Vaidluskomisjoni koosseisu kinnitas 10. 01.2002. a. sotsiaalminister oma

Sotsiaalministri 31. detsembri 2001. a määrusega nr 160 kehtestati vaidluskomisjoni töökord. Vaidluskomisjoni koosseisu kinnitas 10. 01.2002. a. sotsiaalminister oma käskkirjaga nr 4. Vaidluskomisjon vaatab läbi nii puuetega inimeste sotsiaaltoetuste määramise ja rehabilitatsiooniga kui ka arstliku töövõimetuse ekspertiisiga seotud vaidlusi. Sellega on ära kaotatud eraldi sotsiaaltoetustega tegelev vaidluskomisjon.

Komisjoni koosseisu kuuluvad kaks Sotsiaalministeeriumi esindajat, üks Sotsiaalkindlustusameti esindaja, üks erapooletu ekspertarst ja puuetega inimeste esindaja.

Komisjoni istungid protokollitakse.

6. kaaluda võimalust kaasata edasiselt puude määramise protsessi sotsiaaltöötaja, kes hindaks puudega inimese kõrvalabi vajadust

Puude määramisse protsessi on sotsiaaltöötaja kaasatud rehabilitatsiooniplaani koostamise kaudu. Ühe osa rehabilitatsiooniplaanist täidab sotsiaaltöötaja, kes uurib ja hindab kliendi sotsiaalmajanduslikku toimetulekut ning suhteid sotsiaalvõrgustikus.

Lugupidamisega

Siiri Oviir
Minister

Hannes Danilov
Kantsler

Leili Matsar
626 97 53