Riigikontroll

Lapsehooldustasu maksmisel esinevate riskide hindamine

Peakontrolöri 18. märtsi 2002.a otsus nr 5031

Sisukord

ÜLEVAADE AUDITI TULEMUSTEST 2

1. SISSEJUHATUS 4

1.1. LÜHIÜLEVAADE AUDITEERITUD TEEMAST 4
1.2. AUDITI TEOSTUS 5

2. TOETUSESAAJATE SIHTGRUPP 6

2.1. REGULATSIOON 6
2.2. TUVASTATUD ASJAOLUD 8

3. TOETUSE MÄÄRAMINE JA MAKSMINE 8

3.1. REGULATSIOON 8
3.2. TUVASTATUD ASJAOLUD 9

4. AVALIKUSTAMINE 10

5. SANKTSIOONID 10

6. ETTEPANEKUD 10

Ülevaade auditi tulemustest

Läbiviidud auditi teemaks oli lapsehooldustasu määramisel ja maksmisel esinevate riskide hindamine. Auditeeritavaks perioodiks oli 2001. aasta.

Auditi läbiviimise põhjuseks oli riigieelarvest lapsehooldustasuks eraldatud raha suur maht ning asjaolu, et see toetus puudutab paljusid inimesi. Auditi eesmärgiks oli välja selgitada, kas lapsehooldustasu määramise ja maksmisega seonduv regulatsioon on piisav ja arusaadav, ning hinnata muid toetusega seonduvaid riske, nende ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja toimimist.

Lapsehooldustasu määramise ja maksmise sätestas 01.01.2000 jõustunud peretoetuste seadus. 01.01.2002 jõustus uus peretoetuste seadus, mis lapsehooldustasu määramise tingimusi ja suurust ei muutnud.

Riiklike peretoetuste seaduse kohaselt oli 2001. aastal peretoetusi üheksa: lapse sünnitoetus, lapsetoetus, lapsehooldustasu, üksikvanema lapse toetus, ajateenija lapse toetus, lapse koolitoetus, eestkostetava või perekonnas hooldamisel oleva lapse toetus, elluastumistoetus, nelja- ja enamalapselise pere ning kolmikuid kasvatava pere toetus. 2002. aastast lisandus uue toetuseliigina lapsendamistoetus.

Lapsehooldustasu makstakse Eesti alalisele elanikule või välismaalasele, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba. Lapsehooldustasu on õigus saada, kui peres kasvab:

- kuni 3-aastane laps;
- kuni 3-aastane laps ja veel 3–8-aastaseid lapsi;
- kolm või enam 3–8-aastast last.

Peale lapsevanema on õigus lapsehooldustasule ka lapse eestkostjal või hooldajal, kellega on sõlmitud kirjalik perekonnas hooldamise leping. Kui lapsevanema asemel kasutab lapsehooldus-puhkust mõni teine isik, siis makstakse talle lapsehooldustasu iga kuu pool lapsehooldustasu määrast, lapsevanem aga lapsehooldustasu ei saa. Lapsehooldustasu ei maksta hoolekande-asutuses viibiva lapse vanematele.

Põhilised auditi tulemusena tehtud järeldused:

- Auditeeritud pensioniametites on toetuse määramise ja maksmise protsess küllaldaselt dokumenteeritud, kindlustades ülevaate otsustamisest. Toetuse määramisel ja maksmisel olulisi puudusi kindlaks ei tehtud.
- Maandamata on kaks riski:

  risk, et lapsehooldustasu makstakse ka juhul, kui laps viibib pidevalt hoolekande-asutuses: pensioniametitel puudub võimalus sellealast infot operatiivselt kontrollida;

  risk, et lapsehooldustasu makstakse mittekodanikule, kellel puudub kehtiv elamisluba.

Sotsiaalministeeriumile tehti ettepanek kehtestada kontrollimeetmed, mis tagaks toetuse maksmise mittekodanikele ainult kehtiva elamisloa olemasolu korral ning välistaks toetuse maksmise hoolekandeasutusse paigutatud laste vanematele.

1. Sissejuhatus

1.1. Lühiülevaade auditeeritud teemast

Lapsehooldustasu määravad ja maksavad 4 piirkondlikku pensioniametit: Tallinna, Tartu, Virumaa ja Pärnu pensioniamet.

Peretoetusteks (sh lapsehooldustasuks) ette nähtud kulud kaetakse riigieelarvest Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarve kaudu. 2001. aastaks eraldati peretoetusteks 1329,6 miljonit krooni ning kulutati 1322,7 miljonit krooni. Sellest rahast maksti lapsehooldustasuks 353,4 miljonit krooni ehk 27%.

Peretoetusteks kulutatud raha kasutamine 2001. aastal on toodud järgnevas tabelis.

Toetuse liik	Kulud tuhandetes kroonides	Toetust saavate laste arv seisuga 31.12.2001
Sünnitoetus	42319,1	12 526
Lapsetoetus	696539	311 056
Lapsehooldustasu	353389,8	58 618
Nelja- ja enamalapselise pere ning kolmikuid kasvatava pere toetus	14048	22 561
Üksikvanema lapse toetus	88035	25 266
Ajateenija lapse toetus	486,5	54
Lapse koolitoetus	100170,5	222 770
Eestkostetava või perekonnas hooldamisel oleva lapse toetus	10744,3	2 927
Elluastumistoetus	317,1	64
Ühekordne toetus paljulapselistele peredele	11129,1	22 267
Peretoetuste väljamaksmisega seotud kulud	5526,8	–
Kokku	**1322 705**	**678 109**

Allikas: Sotsiaalkindlustusameti andmed

Lapsehooldustasu arvutamise aluseks on lapsehooldustasu määr, mis aastateks 2001–2002 on 1200 krooni.

2001. aastal maksti lapsehooldustasu[1] järgmiselt:

- kuni 3-aastase lapse eest 600 krooni kuus;
- 3–8-aastase lapse eest (peredes, kus kasvab ka kuni 3-aastane laps) 300 krooni kuus;
- kolme- ja enamalapselistes peredes iga 3–8-aastase lapse eest 300 krooni kuus.

1.2. Auditi teostus

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

Auditi orientatsioonist tulenevalt keskenduti järgmistele põhiküsimustele:

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

Auditeeritavates pensioniametites moodustati valimid, millesse lülitati riskijuhtude hulka kuuluvad toetusesaajad. Riskijuhtudena käsitati käesoleva auditi raames järgmist:

- lapsehooldustasu ei makstud mitte lapsevanemale, vaid isikule, kes kasutas lapsehooldus-puhkust;
- lapsehooldustasu maksti lapse eestkostjale või hooldajale.

[1] Riiklike peretoetuste seaduse § 7, alates 01.01.2002 kehtivas seaduses § 6

Audit viidi läbi Tallinna pensioniametis ning Virumaa pensioniametis, kus 2001. aastal maksti lapsehooldustasu vastavalt 137,9 miljonit ja 61,5 miljonit krooni.
Auditi käigus intervjueeriti Sotsiaalministeeriumi ja pensioniametite ametnikke ning tutvuti asjakohaste dokumentidega. Auditeeritavaks perioodiks oli 2001. aasta.

Auditeeritud pensioniametite kohta koostati eraldi kontrolliaktid. Tallinna Pensioniameti direktor Liivi Evartson ja Virumaa Pensioniameti direktor Niina Mihhejeva nõustusid kontrolliaktides esitatud hinnangute ja järeldustega.

2. Toetusesaajate sihtgrupp

2.1. Regulatsioon

Lapsehooldustasu makstakse Eesti alalisele elanikule või välismaalasele, kellel on tähtajaline elamisluba.

Riiklike peretoetuste seaduses on kindlaks määratud isikute grupid, kellel on õigus saada lapsehooldustasu[2] :

- toetuse saajal on kuni 3-aastane laps;
- peres kasvab kuni 3-aastane laps ja veel 3–8-aastaseid lapsi;
- perekonnas on kolm või enam 3–8-aastast last.

Peale lapsevanema on õigus lapsehooldustasule ka lapse eestkostjal või hooldajal, kellega on sõlmitud kirjalik perekonnas hooldamise leping [3].

Kui lapsehoolduspuhkust kasutab vanema asemel mõni teine isik, siis makstakse eelnimetatud isikule lapsehooldustasu iga kuu pool lapsehooldustasu määrast iga lapse kohta, kellega nimetatud isik on lapsehoolduspuhkusel, kuid kokku mitte rohkem kui poolteisekordne lapsehooldustasu määr. Lapsevanemale lapsehooldustasu sel perioodil ei maksta[4].

[2] Riiklike peretoetuste seaduse § 2 ja 7, alates 01.01.2002 kehtivas seaduses § 2 ja 6
[3] Riiklike peretoetuste seaduse § 7 lg 6, alates 01.01.2002 kehtivas seaduses § 6 lg 6
[4] Riiklike peretoetuste seaduse § 7 lg 5, alates 01.01.2002 kehtivas seaduses § 6 lg 5

Toetuse määramisel ei arvata pere koosseisu:

- täielikul riiklikul ülalpidamisel olevat last;
- last, kes on vanematelt ära võetud vanemaõiguste äravõtmiseta;
- last, kelle vanematelt on ära võetud vanemaõigused;
- last, kelle suhtes vanemad on andnud nõusoleku lapsendamiseks[5].

Regulatsioon ei sätesta, et hoolekandeasutus peab esitama pensioniametile või riikliku pensionikindlustuse registrile teavet laste saabumisest hoolekandeasutusse või seal viibimisest. Selline regulatsioon vähendaks riski peretoetuste määramisel.

Toetusesaaja on kohustatud teatama 10 tööpäeva jooksul oma pensioniametile kirjalikult asjaoludest, mis toovad kaasa peretoetuse suuruse ümberarvestamise või maksmise lõpetamise[6]. Toetusesaaja ei pruugi pensioniametile neist aga teatada.

Alates 01.01.2000 tuleb andmed riiklike peretoetuste määramise, määramise aluste ja maksmise kohta kanda riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel moodustatud riiklikku pensionikindlustuse registrisse[7] (registri pidajaks on Sotsiaalkindlustusamet).

Riikliku pensionikindlustuse registri pidamise põhimäärus[8] sätestab andmete esitajad:

- rahvastikuregistri volitatud töötleja;
- maksumaksjate ja maksu kinnipidajate registri volitatud töötleja;
- pensioniametid;
- Eesti Vabariigiga sotsiaalkindlustuslepingu sõlminud riikide pädevad asutused lepingus sätestatud korras;
- Eesti Haigekassa;
- vabatahtlikkuse alusel ka pensionikindlustatud ja nendega seotud isikud.

[5] Vabariigi Valitsuse 21.12.1999. a määruse nr 392 punkt 6, alates 01.01.2002 kehtivas seaduses § 19 lg 3
[6] Riiklike peretoetuste seaduse § 4 lg 3, alates 01.01.2002 kehtiva seaduse § 19 lg 3
[7] Riiklike peretoetuste seaduse § 14 lg 1, alates 01.01.2002 kehtiva seaduse § 31 lg 1
[8] Vabariigi Valitsuse 26.01.1999. a määruse nr 39 "Riikliku pensionikindlustuse registri asutamine" punktid 20–21, Vabariigi Valitsuse 18.01.2002. a määruse nr 28 "Riikliku pensionikindlustuse registri pidamise põhimäärus" § 19 lg 1 ja 2

2.2. Tuvastatud asjaolud

Auditeeritud pensioniametites maksti lapsehooldustasu enamasti ainult riiklike peretoetuste seaduses sätestatud õigustatud isikutele.

Auditeeritud pensioniametites ei tuvastatud juhtumeid, mil toetust oleks makstud elamisluba mitteomavatele isikutele või neile, kelle elamisluba oli juba lõppenud. Samas puudusid pensioniametites piisavad kontrollimeetmed tagamaks, et toetust makstakse kehtivat elamisluba omavatele isikutele. Risk, et toetust saavad mittekodanikud, kellel puudub kehtiv elamisluba, ei ole tarkvaraprogrammi SKAIS abil piisavalt maandatud.

Auditi käigus kontrolliti peretoetuste, sealhulgas ka lapsetoetuse ja lapsehooldustasu maksmist hoolekandeasutuses viibivate laste vanematele. Esines juhtumeid, kui pensioniamet oli toetusi maksnud laste hoolekandeasutuses viibimise ajal. See oli tingitud asjaolust, et ei vanemad ega ka hoolekandeasutused ise ei teatanud laste hoolekandeasutusse paigutamisest.

3. Toetuse määramine ja maksmine

3.1. Regulatsioon

Korra[9] kohaselt määrab toetuse taotleja elukohajärgse pensioniameti direktor, tema asetäitja või direktori poolt volitatud pensioniameti struktuuriüksuse juht (uue riiklike peretoetuste seaduse kohaselt pensioniamet).

Lapsehooldustasu taotlemiseks peab lapse ema või isa (erandjuhtudel lapse eestkostja/ kasuvanem või isik, kes kasutab lapsehoolduspuhkust) esitama pensioniametile järgmised põhidokumendid[10]:

- vormikohane avaldus;
- taotleja pass, välismaalasel ka elamisluba;
- lapse sünnitunnistus.

[9] Vabariigi Valitsuse 21.12.1999. a määrus nr 392 ja 31.01.2001. a määrus nr 45

Lisaks põhidokumentidele peab eestkostja esitama kirjaliku perekonnas hooldamise lepingu, valla/linnavalitsuse korralduse või kohtuotsuse. Perekonnas hooldamise lepingu näidisvorm on kinnitatud sotsiaalministri määrusega[11].

Kui lapsehoolduspuhkust kasutab vanema asemel mõni teine isik, tuleb lisaks eeltoodule esitada ka tööandja tõend, millel on märgitud lapsehoolduspuhkuse kestus ja lapse nimi.

Riiklike peretoetuste seaduses[12] on sätestatud, et peretoetuse taotlemiseks esitatakse originaaldokumendid, notariaalselt kinnitatud ärakirjad või väljavõtted. Pensioniamet peab kinnitama originaaldokumentide koopiad ning jätma need pensioniametisse.

3.2. Tuvastatud asjaolud

Toetuse määramise ja maksmise protsess oli auditeeritud pensioniametites küllaldaselt dokumenteeritud, tagades ülevaate otsustamisest. Väljamakstud toetuse summad olid õigesti määratud.

Kasutatav tarkvaraprogramm SKAIS tagas kohustuste lahususe.

Kui vanema asemel kasutab lapsehoolduspuhkust teine isik, siis vanemale sama lapse eest selle aja jooksul lapsehooldustasu ei maksta. Risk, et lapsehooldustasu makstakse mitmele isikule, on maandatud toetuste määramisel kasutatava tarkvaraprogrammiga SKAIS. Alates 2000. aastast tagab programm automaatselt, et ühele lapsele ette nähtud toetust ei makstaks mitmele isikule.

Lapse eestkostjate toetused olid määratud õigustatud isikutele ning esitatud dokumentatsioon piisav, tõestamaks toetuse saamise õigsust.

[10] Vabariigi Valitsuse 21.12.1999. a määruse nr 392 punkt 12, 01.01.2002. a riiklike peretoetuste seaduse § 16
[11] Sotsiaalministri 05.07.1995. a määruse nr 44 lisa 1 "Perekonnas hooldamise kohta sõlmitava lepingu näidis"
[12] Vabariigi Valitsuse 21.12.1999. a määruse nr 392 p 25, 01.01.2002. a riiklike peretoetuste seaduse § 6 lg 4

4. Avalikustamine

On oluline, et kõik need, kellel on õigus toetust saada, oleks toetusest ja selle määramise tingimustest piisavalt informeeritud.

Lapsehooldustasu (mida enne 2000. aastat nimetati lapse ülalpidamistoetuseks) on pensioniametite kaudu makstud juba alates 1995. aastast, mistõttu elanikel on toetuse saamise võimalused teada. Küllaldast infot saab ka internetist Sotsiaalkindlustusameti koduleheküljelt.

5. Sanktsioonid

Liigselt makstud toetussummad nõutakse tagasi või tehakse tasaarvestus, kui enammakse on tingitud toetuse saaja kuritarvitusest[13]. Pensioniametis moodustatud pensionikomisjoni otsuse alusel võidakse iga kuu kinni pidada kuni 20 protsenti isikule määratud toetussummast. Kui toetuse maksmine lõpetatakse enne, kui komisjoni otsuse alusel kinni peetud enammakstud summa on täielikult kustutatud, nõutakse maksmata osa sisse kohtu korras.

Ka 2002. aastal jõustunud riiklike peretoetuste seaduse kohaselt[14] nõutakse enammakstud summad tagasi või tehakse tasaarveldus, samuti on uues seaduses kehtestatud hoiatuse saatmine enammakstud summa tagasinõudmiseks ja sunniraha nõudmiseks.

6. Ettepanekud

[13] Riiklike peretoetuste seaduse § 16

Riigikontroll teeb Sotsiaalministeeriumile järgmised ettepanekud:

- kehtestada kontrollimeetmed, et oleks välistatud lapsehooldustasu maksmine kehtiva elamisloata mittekodanikele ja pidevalt hoolekandeasutuses viibivate laste vanematele;
- kaaluda võimalust, et riikliku pensionikindlustuse registri jaoks esitaksid andmeid ka hoolekandeasutused seal pidevalt viibivate isikute kohta.

Käesolev otsus saadetakse informatsioonina Riigikogu Sotsiaalkomisjonile.

Jüri Kõrge
Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör

[14] § 30 lg 1–4